Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011

Reducir la inequidad: un desafío impostergable



Publicado por el Programa
de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)
Honduras

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2011

ISBN: 978-99926-797-4-6

Diseño y diagramación: Giovani Fiallos Paz
Diseño de portada: Miguel Eduardo Barjum Barjum

Para mayor información acerca de esta publicación, puede visitar el sitio Web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras: www.undp.un.hn

Asimismo, el PNUD Honduras agradecerá los comentarios o sugerencias que pueda hacer al presente Informe a la dirección de correo: infodh.hn@undp.org

Impresión: Litografía e Imprenta Lil, S.A.
San José, Costa Rica, Marzo 2012

Equipo de Coordinación del Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011

Coordinador
Mario Posas

Lectores Externos
Glenda Gallardo
Jorge Benedicto
Sergio Membreño
Stefano Pettinato

Investigadores Principales
José Vélez F.
Walter J. Sánchez
Jaime Salinas

Asistentes de Investigación
Allan Castro
Pablo Kuri
Juan Umanzor

Gestión del Proceso de Elaboración
Norma García
Carlos Aldana

Aportes Especiales
Norma García

Diseño y Diagramación
Giovani Fiallos Paz

Miembros del Consejo Asesor del INDH 2011

María Antonieta Guillén de Bográn, *Designada Presidencial*
José Alejandro Ventura, *Ministro Secretaría de Educación*
William Chong Wong, *Ministro de Finanzas*
Hilda Hernández, *Ministra de Desarrollo Social*
Carlos David Cálix, *Magistrado Corte Suprema de Justicia*
Orle Anibal Solís, *Diputado al Congreso Nacional*
José Toribio Aguilera, *Diputado al Congreso Nacional*
Adolfo Facussé, *Presidente Asociación Nacional de Industriales*
Santiago Ruiz, *Presidente Consejo Hondureño de la Empresa Privada*
Esteban López Plaza, *Responsable Programa AECID*
Julieta Castellanos, *Rectora Universidad Nacional Autónoma de Honduras*
Edmundo Orellana, *Catedrático Universitario*
Raf Flores, *Sub-Coordinador FOSDEH*
Haydee A. Padilla, *Secretaria de Finanzas COLPROSUMAH*
Manuel Gamero, *Director Ejecutivo Diario El Tiempo*
Fausto Milla, *Director Ejecutivo INEHSCO*
Francisco García, *Secretario COCOCH*
Alba Mejía, *Sub-Directora CPTRT*
Rodrigo Wong Arévalo, *Director Canal 10*
Benjamín Vásquez, *Secretario General CGT*
Dulce Zavala, *Coordinadora CNA*
José Eguren, *Oficial a Cargo del PNUD*
Luca Renda, *Representante Residente Adjunto PNUD*

Prólogo

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (INDH) 2011, ofrece una mirada analítica y reflexiva sobre la inequidad, uno de los grandes desafíos que enfrenta la sociedad hondureña para lograr mayores niveles de desarrollo humano. La inequidad es definida en este Informe como aquellas desigualdades que se consideran injustas, innecesarias y socialmente remediables.

El Informe concentra su reflexión en cuatro dimensiones de la inequidad: la económica, social, política y de acceso a la justicia. Asimismo, se presenta un panorama del estado de situación del desarrollo humano del país bajo un enfoque de inequidad territorial.

Para el estudio analítico de estas dimensiones, se emplean como ejes transversales, variables que definen características objetivas de los grupos sociales: nivel de ingresos, género, etnicidad, nivel educativo y ámbito de residencia (urbano o rural). El INDH 2011 también explora, desde el punto de vista de la población, las ganancias que obtendría el país si se redujeran las brechas de inequidad que impiden mayores niveles de desarrollo humano en el país. En la parte final, se propone la urgencia de un pacto social entre los distintos sectores de la sociedad hondureña para reducir la inequidad.

La lucha contra la inequidad y la construcción de sociedades equitativas e incluyentes, es una de las grandes aspiraciones del Sistema de Naciones Unidas en general y del PNUD en particular. De hecho, la equidad, junto a la eficiencia y la libertad, constituyen las tres dimensiones claves del paradigma del Desarrollo Humano. Como ha señalado Amartya Sen, "la necesidad de lograr la equidad es un elemento central dentro de la perspectiva de la libertad en general, y en particular de la idea del "desarrollo como libertad"" (Sen, 2002, pág.40).

Desde un enfoque de desarrollo humano, las barreras que impiden que los individuos puedan ejercer cualquiera de las libertades fundamentales son injustas, innecesarias y socialmente evitables. Entre las libertades fundamentales están, la capacidad de vivir una vida saludable, adquirir conocimientos, tener un nivel de vida digno, poder participar en la vida de la comunidad o expresarse libremente. La lucha contra la inequidad y el diseño de políticas públicas sostenidas para reducirla, es no solamente deseable, sino que tiene un potencial liberador para el cambio social, cultural y el desarrollo humano del país.

El INDH 2011, al igual que sus predecesores, es el resultado de análisis independientes basados en datos confiables. Se realizó un riguroso proceso de investigación en el cual se empleó una metodología altamente participativa e incluyente. Con el valioso apoyo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), se levantó la Primera Encuesta Nacional de Percepción sobre Desarrollo Humano (ENPDH), enfocada en los temas de inequidad y movilidad intergeneracional, cuya muestra estuvo compuesta por 3932 personas a nivel nacional. Se realizaron 16 grupos focales, en los que participó más de un centenar de personas de distinta condición social a nivel central y regional. Asimismo, se realizaron estudios de caso y entrevistas a distintos tipos de actores sociales. Se hizo uso de una amplia bibliografía e investigaciones locales e internacionales. En conjunto, estas acciones permitieron darle voz a distintos sectores y captar la pluralidad de experiencias vitales de los actores, así como profundizar e ilustrar mejor los temas de estudio. El INDH 2011 contó también con la valiosa retroalimentación de un Consejo Asesor a lo largo de todo el proceso de elaboración, así como la lectura y comentarios de lectores nacionales y de reconocidos profesionales internacionales de la investigación en desarrollo humano y aspectos socioeconómicos y políticos, a quienes se le agradece profundamente su aporte.

Los hallazgos del INDH 2011 muestran que

existe una clara percepción entre los hondureños y hondureñas que se vive en un país caracterizado por notables inequidades y que se requieren grandes esfuerzospara transformar la sociedad a fin de que las personas adquieran mayores capacidades y oportunidades para conseguir la vida que anhelan. El Informe revela que esa percepción es ampliamente compartida y que no se presentan diferencias significativas en la misma ya sea en términos del área de residencia, género, nivel educativo, quintil socio-económico o procedencia étnica. Tres de cada cinco adultos hondureños y hondureñas, piensan que las inequidades han aumentado, lo cual constata que la inequidad está claramente asentada en el imaginario del pueblo hondureño.

Por medio de la ENPDH 2011 se investigó las opiniones sobre las mayores ganancias que tendría el país si se redujera la inequidad en el ámbito económico. Hubo coincidencia en las opiniones en que disminuiría la pobreza, se generarían mayores inversiones y oportunidades de empleo y se aumentaría la producción de alimentos. En lo social, aumentaría el acceso a la educación, a los servicios de salud de calidad, a las oportunidades para tener empleos bien remunerados y se reduciría la pobreza. Asimismo, se identifica que si todos y todas en el país tuvieran acceso a una justicia rápida, eficiente e imparcial, y mayor participación en la vida política, habría un impacto sobre la corrupción y los índices de criminalidad y aumentaría la confianza en la institucionalidad.

El INDH 2011 propone la construcción de un Pacto Social para reducir la inequidad. Se trata de construir un acuerdo consensuado, a través de un proceso informado, deliberativo y esencialmente democrático. La propuesta podría ser considerada como parte del proceso de implementación de las líneas maestras contenidas en la Visión de País y el Plan de Nación, que sirven de norte a los esfuerzos del Estado para el logro de mayores niveles de desarrollo humano. A través del Pacto, se pretende contribuir a la generación de un diálogo que permita a los distintos actores de la sociedad hondureña y a la cooperación internacional debatir en torno a los problemas aquí planteados y llegar de manera conjunta a propuestas a fin de avanzar hacia una sociedad más justa, más equitativa y más incluyente.

Deseo manifestar mi sincero agradecimiento a todas las personas e instituciones que han contribuido a la elaboración de este Informe. En especial quisiera agradecer a la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI), que en su rol de socio y contribuyente principal, acompañó decididamente el proceso de elaboración del Informe, e igualmente a la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) por su contribución.

Esperamos que el presente Informe contribuya a la reflexión sobre las inequidades en Honduras y a la formulación de políticas públicas que tengan como objetivo la reducción de las mismas. Deseamos que este documento promueva el diálogo intersectorial sobre la inequidad desde una perspectiva multifactorial.

Atentamente.

Tegucigalpa, marzo 2012

José Manuel Hermida

José Manuel Hermida Viallet
Representante Residente
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Honduras

Agradecimientos

La elaboración del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Honduras 2011, ha sido el resultado de un proceso altamente participativo a nivel nacional. Fue generosa la colaboración y la participación de numerosas personas, instituciones y organizaciones, cuyos valiosos aportes contribuyeron a la realización de este Informe. El equipo de desarrollo humano del PNUD en Honduras expresa a ellos y ellas su gratitud y reconocimiento.

A los miembros del Consejo Asesor Nacional del INDH 2011, quienes fungen como tomadores de decisión del ámbito político, el sector privado, la sociedad civil, la academia y la cooperación internacional, por brindarnos sus comentarios desde diversas perspectivas en las diferentes etapas de elaboración del Informe. Gracias a Adolfo Facussé, Alba Mejía, Carlos Benjamín Vásquez, David Cálix, Dulce María Zavala, Edmundo Orellana, Esteban López, Fausto Milla, Francisco García, Haydee A. Padilla, Hilda Hernández, José Alejandro Ventura, José Eguren, José Toribio Aguilera, Julieta Castellanos, Luca Renda, Manuel Gamero, María Antonieta Guillén de Bográn, Orle Anibal Solis, Raf Flores, Rodrigo Wong Arévalo, Santiago Ruiz y William Chong Wong.

A los 3,932 ciudadanos y ciudadanas que colaboraron en calidad de entrevistados en la Encuesta Nacional de Percepción sobre Desarrollo Humano 2011, ofreciendo sus percepciones y opiniones que representaron un aporte importante para la visión plural que pretende recoger el INDH 2011.

A los 124 ciudadanos y ciudadanas que participaron en los diferentes Grupos Focales sobre inequidad económica, social, política, de acceso a la justicia y de movilidad intergeneracional. Con la riqueza de sus discusiones y experiencias concretas expresadas en las sesiones de trabajo, contribuyeron a comprender muchas de las actitudes y percepciones de la población hondureña. Nuestra más sincera gratitud a todos los y las participantes que asistieron a las reuniones llevadas a cabo en las ciudades de Comayagua, San Pedro Sula, Santa Rosa de Copán y Tegucigalpa.

A los Lectores del Informe: Glenda Gallardo, Jorge Benedicto, Sergio Membreño y Stefano Pettinato, por brindarnos en el proceso investigativo un apoyo académico, metodológico y profesional invaluable. A Fernando Calderón, por sus valiosos comentarios al Capítulo Conceptual del Informe.

A las diferentes instituciones estatales que de una u otra forma han colaborado en el proceso de elaboración del Informe. Particularmente agradecemos la información y datos estadísticos brindados por las Secretarías de la Presidencia, Agricultura y Ganadería, Desarrollo Social, Educación, Finanzas, Industria y Comercio, Interior y Población, Obras Públicas, Transporte y Vivienda, Planificación y Cooperación Externa, y Salud. Se agradece también los datos brindados por las 298 alcaldías municipales, el Banco Central de Honduras, el Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda, el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, la Comisión Nacional de Banca y Seguros, la Dirección Ejecutiva de Ingresos, la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, el Fondo Hondureño de Inversión Social, el Fondo Vial, el Fondo Social para la Vivienda, el Instituto Hondureño de Seguridad Social, el Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo, el Instituto de Previsión Social de los Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, el Instituto de Previsión del Magisterio, el Instituto de la Propiedad, el Instituto de Previsión de los Militares, el Instituto Nacional Agrario, y el Programa de Asignación Familiar. Al Instituto Nacional de Estadísticas, un

especial reconocimiento por su valiosa colaboración con la Encuesta Nacional de Percepción sobre Desarrollo Humano 2011, realizando el trabajo de diseño muestral, prueba piloto del cuestionario, capacitación de encuestadores, levantamiento de la encuesta en campo, codificación y digitación de los datos.

Nuestro agradecimiento a las distintas instituciones académicas, del sector privado y de la sociedad civil que nos brindaron valiosa información, incluyendo la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y su Consultorio Jurídico, la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, la Asociación de Municipios de Honduras, la Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa, el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras, la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras, la Fundación Covelo, la Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural, el Instituto Hondureño de Cooperativas, el Programa de Acceso a la Tierra y la Red de Microfinancieras de Honduras.

Un agradecimiento muy especial a todos los y las colegas del Sistema de Naciones Unidas (SNU), incluyendo al personal de las Unidades de Adquisiciones, Derechos Humanos, Finanzas, Información y Prensa, Infotecnología, Programa, Recursos Humanos, y Servicios Generales del PNUD, y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas. Agradecemos particularmente a Ana Marcela Mencía, Ana Elsy Mendoza, Fernando Lezama, Rafael Espinoza y Silvia Sanchis por proporcionarnos insumos para historias de éxito y recuadros que fueron incorporados en el Informe. Gracias a Dina Salinas por su colaboración en el proceso de gestión financiera y administrativa del Informe. A Cynthia Velásquez y Miguel Barjum por sus insumos para el diseño de la portada del Informe.

Se agradecen los aportes realizados por los consultores externos Carolina Durán, Carlos Gallegos, Helmis Cárdenas, Edwin Araque, Kenia Bautista Sabonge, Luis Alonso Reyes, Mario Flores, Roberto Vélez, y Pablo Sauma. Los mismos fueron de utilidad para fortalecer los análisis de los diferentes capítulos del Informe.

Un especial agradecimiento a las practicantes de la Unidad y Prospectiva y Estrategia del PNUD, María Eugenia López, Susana Frod y Vanessa Sansotta, quienes colaboraron en las diferentes etapas de la elaboración del Informe. A Kent Poulsen, Julius Kramer y el Proyecto Pequeñas Donaciones del PNUD por haber facilitado material fotográfico para la elaboración de insumos de difusión del Informe.

Un reconocimiento muy especial a la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi) por su generoso apoyo financiero y confianza brindada a lo largo del proceso de elaboración del Informe. Asimismo, se agradece a la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) por su contribución.

Finalmente, nuestro profundo agradecimiento a José Manuel Hermida, Representante Residente del PNUD en Honduras, a José Eguren, Oficial a Cargo entre septiembre del 2010 y febrero del 2012, y a Luca Renda, Representante Residente Adjunto, por su respaldo y apoyo en el proceso de elaboración del INDH 2011.

Mario Posas
Coordinador INDH
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Honduras

Índice

RECUADROS

CUADROS

GRÁFICOS

FIGURAS

Resumen Redurir la inequidad: un desafío impostergable

La inequidad: un obstáculo para el desarrollo humano de Honduras

La inequidad es la falta de equidad. El concepto de equidad se refiere a la justicia en el reparto y el acceso a los bienes y servicios que favorecen el bienestar de las personas. Por ende, la inequidad puede definirse como la falta de justicia en el acceso a los mismos.

El concepto de inequidad designa aquellas desigualdades entre los seres humanos que son consideradas injustas, innecesarias y socialmente evitables. Las desigualdades distributivas resultan de la diferencia de acceso a oportunidades por factores que no tienen que ver con el talento, el esfuerzo y el nivel de necesidad de las personas.

La inequidad y la desigualdad han llegado a ser concebidos como sinónimos. Sin embargo, mientras que la definición usual de desigualdad pone atención a las disparidades distributivas entre las personas, la inequidad centra su atención en calificar las desigualdades con el criterio normativo de injustas, innecesarias y socialmente remediables. A pesar de que se reconoce que ambos conceptos pueden ser empleados como sinónimos, en el presente Informe se ha decidido priorizar el uso del concepto de inequidad, dada su afinidad con el concepto de equidad, el cual es clave para desarrollar un planteamiento propositivo de diseño de políticas públicas para reducir la inequidad.

El camino hacia la equidad induce a la reducción de las brechas de inequidad, lo cual es fundamental para el desarrollo humano. La inequidad es un obstáculo para el desarrollo humano porque priva a las personas de las capacidades que necesitan para escoger el tipo de vida que tienen razones para valorar.

El INDH 2011 estudia la dimensión económica, social, política y de acceso a la justicia desde la perspectiva de la inequidad. Según la Encuesta Nacional de Percepción sobre Desarrollo Humano (ENPDH) 2011, los hondureños y hondureñas tienen una opinión férrea de las inequidades existentes en el país en estas dimensiones estudiadas. Más del 80% de los adultos entre 25 y 64 años de edad opinan que existe mucha o muchísima inequidad en las oportunidades para generar ingresos y el acceso al capital, a la tierra, al crédito, a empleos bien remunerados, a educación de calidad, a servicios de salud, a jubilaciones y pensiones, a cargos de poder político y al sistema de justicia.

La ENPDH 2011 evidencia que el 76.4% de la población adulta está convencida que la desigualdad es injusta. El 73.4% creen que hay intolerancia hacia personas y grupos que son diferentes a la mayoría. El 90.3% piensan que las inequidades que existen en el país no son producto de la voluntad de Dios, sino que son socialmente construidas. El 85.6% cree que la desigualdad social es fuente de inseguridad y violencia. El 88.6% opinan que deben tributar en mayor cuantía los que tienen más que los que tienen menos. El 77.2% opinan que el gobierno debe ser el responsable de impulsar políticas de justicia redistributiva que reduzcan las brechas de inequidad. Seis de cada diez hondureñas y hondureños adultos consideran que las inequidades en las dimensiones estudiadas han aumentado en los últimos 10 años.

En suma, este panorama destaca el tema de la

inequidad en Honduras y abre el espacio hacia la reflexión y la acción de todos los sectores clave de la sociedad hondureña. Por tanto, reducir las brechas de la inequidad, no es solo una tarea que ocupa de una lupa analítica para entender su construcción, pero un marco propositivo democrático, deliberativo, informado e incluyente para hacerle frente a los obstáculos que impone la inequidad al desarrollo humano del país.

Inequidad económica: ampliando las opciones de ingreso y acceso a activos de los más desventajados

Honduras es un país que tiene uno de los niveles de inequidad económica más altos en el continente. El coeficiente Gini de Honduras, que mide la inequidad económica del país, es uno de los más altos de América Latina, sólo superado por Colombia y Haití. El coeficiente Gini de Honduras supera con creces el de los demás países del istmo centroamericano. Si se observa la evolución del coeficiente Gini para Honduras en la última década, se observa que el nivel de inequidad en el 2011 es mayor que el de 2001.

Las inequidades en la concentración del ingreso según el decil de ingreso son abismales. Mientras que el primer decil de ingreso (los más pobres), perciben el 0.7% del ingreso nacional, el décimo decil, el de las personas con mayores ingresos, percibe el 40.6% del ingreso nacional. El 10% más rico de la población tiene un nivel de ingreso similar a lo que percibe el 80% de la población de menores ingresos.

Los principales determinantes estudiados en el presente Informe para comprender la inequidad económica en Honduras son: 1) la inequidad en la distribución del capital educativo y los ingresos en el mercado de trabajo, 2) la concentración de la tierra, 3) la concentración del capital, 4) la inequidad en el acceso al crédito, y 5) la inequidad en la distribución de las cargas impositivas.

Los hallazgos muestran que entre mayor es el capital educativo acumulado por las personas, mayor es su nivel de ingresos. Entre mayor es el nivel educativo de la persona, también es mayor la posibilidad de obtener empleos de buena calidad. Los mejores salarios promedio corresponden a los que se dedican a actividades del sector terciario (servicios), los que, en promedio, tienen 9.2 años de educación y L. 7,457 de salario. Por otro lado, en la escala más baja de salarios, se encuentran los que se dedican a actividades del sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura), y que en promedio tienen 4.0 años de educación y ganan L. 2,385 promedio de salario.

Sin embargo, en el contexto nacional, una buena educación no basta para obtener un empleo bien remunerado. Según la percepción de la población hondureña, se requiere también tener contactos, ya sea familiares, personales o políticos. Entre mayor es el nivel educativo y socio-económico del entrevistado, mayor es la importancia concedida a los contactos para obtener un empleo bien remunerado. Esta tendencia permite deducir que los sectores de mayor nivel educativo y de mayor nivel socio-económico, tienen redes de contactos más amplias, que los de menor educación y menor nivel socio-económico. Por lo tanto, los individuos con mayores ingresos y niveles educativos altos tienden a tener mayores oportunidades de aquilatar sus capacidades a través de contactos para obtener un empleo bien remunerado y de calidad.

Esta deficiencia del mercado laboral, se basa en el hecho de que la economía hondureña no está generando suficientes puestos de trabajo de calidad. Las tasas de desempleo abierto más altas corresponden a las personas que tienen educación superior (7.3%) y secundaria (7.2%). En cambio, las tasas de subempleo invisible más altas, se encuentran entre las personas que no tienen ninguna educación formal (43.8%) o que tienen solamente educación primaria (37.6%).

Al consultar a la población a través de la ENPDH 2011 en torno a las medidas que se deberían tomar para incrementar el acceso a mejores empleos y a mejores salarios, se privilegian las políticas públicas orientadas a apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa. En segundo lugar, se pronunciaron a favor de políticas públicas orientadas a establecer incentivos para estimular la inversión privada nacional y extranjera. En tercer lugar, sugirieron la ampliación de las oportunidades de capacitación vocacional. Todas estas opciones son congruentes con políticas públicas orientadas a reducir la inequidad económica.

En el tema de equidad en la distribución de la tierra, se reconoce que ha habido un largo proceso de reforma agraria iniciado con la ley de reforma agraria de 1962. Sin embargo, persiste una gran concentración de la tierra en el país. Inclusive, los datos evidencian que en el período 1992-2008 se dio un ligero incremento en la concentración de toda la tierra, de 1.2 puntos porcentuales en el número de propiedades menores de cinco hectáreas y de 3 puntos porcentuales en la superficie abarcada por ellas. Asimismo, hubo un incremento

de 1.1 puntos porcentuales en las propiedades de 50 hectáreas o más, y de 8.4 puntos porcentuales en la superficie de la tierra abarcada por las mismas. Se estima que hay unas 161 mil familias sin tierra y unas 116 mil familias en parcelas de tierras menores de una hectárea.

La principal opción de política pública apoyada por la población adulta hondureña para reducir la inequidad en la distribución de la tierra, es la compra-venta de la tierra a los grandes propietarios con la intermediación del Estado (79.3%). Solamente un 12% se pronunció por la expropiación de la tierra y un 6.8% por la ocupación de predios para obligar a los propietarios a vender parte de sus tierras. Esto debe ser interpretado como una expresión del deseo de la mayoría de los encuestados, de reducir las inequidades en la distribución de la tierra por medio de acuerdos y no a través de actos que conlleven a conflictos sociales violentos.

A pesar de que no se ha tenido acceso a fuentes sistematizadas para hacer un estudio robusto sobre la concentración del capital accionario de las empresas más importantes del país, no hay duda de que en el país existe una élite económica integrada por grupos económicos nacionales e internacionales. Las principales fuentes de capital de la élite económica hondureña son el sector agro-industrial, el comercio, la producción de energía, las telecomunicaciones, los medios de comunicación y la banca.

La concentración del poder económico en grupos reducidos concede a éstos una gran influencia en la agenda pública y en el diseño de políticas públicas. Basado en valores de equidad y sostenibilidad de la democracia, este Informe aboga por la reducción de la inequidad económica que fomenta la concentración del capital accionario de las empresas y el capital financiero. Para este propósito dos cursos de acción son viables: 1) apoyar a la pequeña y mediana empresa, y 2) reducir la inequidad en el acceso al crédito.

En relación a la primera propuesta se deben diseñar políticas públicas consistentes que permitan: 1) nivelar el campo de juego para que la micro, pequeña y mediana empresa pueda competir en mejores condiciones frente al gran capital, y 2) propiciar, con visión de corto, mediano y largo plazo, alianzas de beneficio mutuo entre la gran empresa, y la micro, pequeña y mediana empresa.

En relación a la segunda propuesta se deben retirar los obstáculos que impiden un mayor acceso al crédito. A juicio de la población adulta hondureña, las principales opciones de política orientadas a mejorar las condiciones de acceso al crédito son: 1) la reducción de las tasas de interés de los préstamos, 2) la flexibilización de los requisitos de garantía para los préstamos y 3) ampliar los plazos de pago. De acuerdo a la opinión de la población, la reducción de inequidad en el acceso al crédito repercutiría positivamente en la gobernabilidad democrática del país porque reduciría las brechas de inequidad social, la violencia y los niveles de pobreza imperantes.

En el sector fiscal, la estructura de recaudación tributaria en el país es de carácter regresivo. Midiendo la regresividad como la razón entre la recaudación de impuestos indirectos y la recaudación de impuestos directos, Honduras se encuentra en el grupo de los 10 países más regresivos de América Latina. En Honduras está razón es de 2.1, mientras que en países como México y Brasil es de 0.8.

La principal fuente de ingresos del Estado son los impuestos indirectos, es decir impuestos sobre la producción, consumo, ventas y servicios, los cuales gravan por igual a todas las personas, independientemente de su nivel de ingresos. Según datos de 2010, los impuestos indirectos representaron el 61.22% del total de ingresos tributarios del país. El problema de esta estructura tributaria es que los impuestos indirectos afectan más a las personas de menores ingresos. Según datos de 2008, los más pobres destinan el 37.8% de sus ingresos al pago de los impuestos indirectos, mientras que las personas de mayores ingresos solamente destinan el 16.4% de sus ingresos al pago de esta clase de impuestos. En relación a los impuestos directos, los hogares más pobres y los más ricos pagan proporciones similares. Esto resulta inequitativo ya que es válido asumir que las personas de mayores ingresos poseen un mayor número de propiedades y de mayor valor, y por lo tanto deberían contribuir con más a las arcas del Estado.

En el tema fiscal se concluye que existe una política de exoneraciones que impide una recaudación tributaria más equitativa. Los sectores exonerados son muy variados e incluyen instituciones del sector público, instituciones no gubernamentales, iglesias, organizaciones sin fines de lucro, empresas de transporte urbano e interurbano, empresas de importación, empresas constituidas en zonas libres y turísticas, generadores privados de energía, el cuerpo diplomático acreditado en el país y gremios específicos como los maestros. En 2009, las exoneraciones fiscales alcanzaron aproximadamente los 17 mil millones de Lempiras, lo cual representa un

6.5% del PIB del mismo año. Esto significa que lo que se dejó de cobrar a los sectores mencionados anteriormente, fue equivalente al 44% de los impuestos tributarios recaudados para el 2009.

En suma, la regresividad del sistema de impuestos y la política de exoneraciones fiscales empleada en Honduras tienen un impacto negativo en la capacidad del Estado para financiar políticas públicas orientadas a reducir las brechas de inequidad socio-económica inherentes en la sociedad hondureña.

Inequidad social: educación, salud y protección para los más pobres

En Honduras, las inequidades sociales en los sectores de educación y salud son significativas. Aunque los mecanismos de las transferencias monetarias condicionadas han promovido en alguna medida la reducción de las inequidades en el sector social, aún se debe mejorar.

Los hallazgos del INDH 2011 muestran que las inequidades en el sector social hondureño son producto de carencias y/o falencias en el acceso, la cobertura, la calidad y eficiencia de la maquinaria social proveedora de servicios.

Primeramente, entre las inequidades presentes en el sector de educación destaca el problema de acceso, lo cual impone un reto directo a la obligatoriedad de la educación media y su universalización. Más allá de los desafíos en el tema de infraestructura, se requiere fomentar mecanismos no convencionales para incrementar el acceso a la educación de grupos excluidos. Se debe aumentar la tasa de escolaridad secundaria para proveer mayor acceso a la educación superior. Mediante mecanismos de discriminación positiva, tales como becas, subsidios, subvenciones y admisiones diferenciadas, también se puede aumentar el número de estudiantes a la educación superior.

Un segundo aspecto que sobresale es la deserción escolar en el nivel secundario. Se observa que las tendencias de los jóvenes entre 13 y 18 años para desertar su educación superior son debido a razones económicas, esto refleja que los jóvenes hondureños de escasos recursos son partícipes del mercado laboral antes de cumplir su mayoría de edad y tener una educación secundaria garantizada. Esto deja entrevisto la conexión que existe entre las inequidades económicas y las inequidades sociales. Ésta no sólo contribuye a que una gran parte de la población joven no pueda acceder a la educación superior, sino que también las oportunidades para acceder a la educación técnica y superior se reduzcan considerablemente.

Este tipo de inequidades en el sector de educación no sólo repercuten en el desarrollo del país, pero también obstaculizan a crear una fuerza laboral apta para acarrear tareas que requieren conocimientos que van más allá de lo que la educación primaria formal proporciona. Estas limitantes también empobrecen el espíritu emprendedor, el cual requiere nutrir capacidades que fomenten la creación de conocimiento, la reflexión y la iniciativa para comenzar proyectos o gestaciones económicas.

El tercer aspecto que es imperante para reducir las inequidades en el sector de educación es la calidad de la misma. Tal y como demuestran las evaluaciones para admisión a la educación superior, la inequidad existente en la calidad educativa no es tanto una disparidad entre el sistema público versus el privado, sino en las diferencias que hay dentro de las mismas instituciones privadas y dentro de las públicas, en términos de la calidad de los servicios educativos proporcionados.

Para reducir la inequidad en la calidad educativa se ocupa de un pacto de calidad con los docentes y monitorear los resultados de aprendizaje a través de pruebas de rendimiento estandarizadas. Asimismo, se requiere reforzar las capacidades de los maestros y acordar niveles de alta calidad del personal docente, realizando evaluaciones de desempeño docente de manera regular. Reducir la inequidad en el sector de educación, es también una labor de mejorar la calidad de la educación en la práctica, de manera tal, que la inclusión de mejoras sustantivas a la calidad de los aprendizajes en el aula se enfoque en desarrollar en los estudiantes la capacidad de reflexionar y pensar de manera estructurada e independiente. Esto se puede estimular mediante el empleo de metodologías activas y el aprendizaje cooperativo, estimulando no solo la inteligencia memorística, pero también la emocional y social. Finalmente, es necesario fortalecer la educación hondureña y orientarla a la formación de la ciudadanía, para poder consolidar valores democráticos y de participación ciudadana deliberativa e informada.

En el sector salud, las inequidades son altamente preocupantes, ya que se constata una falta de eficiencia del sistema de salud para racionalizar la prestación de sus servicios. A primera instancia, se sugiere buscar una mayor descentralización de los servicios de salud según el tipo de enfermedades y tratamientos brindados, focalizándose de manera diferenciada en las afecciones, padecimientos y enfermedades que afectan en su mayor parte

a los segmentos más pobres y vulnerables de la población hondureña.

El tema de acceso a los servicios de salud es un tema relegado de las políticas públicas, y que continúa siendo un desafío para las zonas rurales. Esto no solo incumbe el tema de infraestructura, pero está encarnado en el pensar de la población, cuando se constata que en casos específicos los ciudadanos desisten de atender a un centro de salud debido a que asumen, de antemano, la carencia de medicamentos o personal en los mismos.

En términos de cobertura médica, se observa que la mayoría de la población, especialmente los más pobres y vulnerables, no cuentan con un seguro médico, lo cual los desplaza al sistema de salud público, el cual carece de infraestructura, equipos, capacidad de personal, y calidad y eficiencia en sus servicios.

El análisis de las inequidades en los hábitos alimenticios de la población hondureña muestra que hay un abandono por parte del Estado de invertir en la prevención. Excluyendo salarios, gran parte del gasto público en salud se asigna a tratamientos y la parte curativa. Sin embargo, si se analizan las afecciones a enfermedades específicas generadas por dietas inadecuadas o con bajo nivel nutricional, se ocupa tanto de mecanismos que incentiven la prevención en temas de salud nutricional, como fomentar la concientización de hábitos alimenticios adecuados. Esto se puede lograr por medio de campañas, sostenidas, focalizadas y diferenciadas a los diferentes sectores sociales del país.

El análisis del INDH 2011 muestra que los patrones alimenticios del hondureño promedio varían de manera sustancial dependiendo de su nivel socioeconómico. Por tanto, se debe valorizar el impacto de las políticas públicas en temas de seguridad alimentaria y nutricional conforme a las necesidades de los diferentes estratos socioeconómicos de la sociedad hondureña, su ámbito de residencia y nivel educativo. Para abordar esta temática se deben implementar manuales escolares para fomentar una cultura alimenticia sana desde la base del hogar. Esto en aras de mejorar las prácticas alimenticias de los hondureños y hondureñas de manera integral, y de esta manera llegar a contrarrestar los efectos negativos en la salud de la obesidad y enfermedades degenerativas.

Los programas de seguridad alimentaria no solo pueden contribuir a la resiliencia de los sistemas alimenticios (agropecuarios por ejemplo) a nivel rural y local, pero también fomentar estrategias que se centren en la seguridad alimentaria de los más pobres y vulnerables.

Finalmente, para reducir las brechas de inequidad social en los sectores de educación y salud, los programas de transferencia condicionadas presentan importantes resultados en términos de mejoras en tasas de asistencia y deserción escolar, niveles más altos de atención y cuidado médico, y mejoras en la nutrición de la población de bajos recursos. Sin embargo, se deben continuar los esfuerzos por garantizar la identificación de las personas más excluidas y más pobres para asegurar que son ellas las beneficiarias de los programas. A su vez, son clave las evaluaciones sistemáticas del impacto de los programas para continuar implementándolos de forma más eficaz y focalizada, en base a lecciones aprendidas de programas pasados, tanto a nivel nacional como internacional.

Inequidad política: de una política de élites hacia una política incluyente y deliberativa

La inequidad política expresada a través de las disparidades en el acceso a puestos de poder y decisión a nivel del Estado es un reto preponderante en el país. Se destaca el hecho que la inequidad política es el resultado de la acumulación de inequidades socio-económicas. De esta manera, contar con pocos ingresos, producto de la inequidad económica, conduce casi por regla general a alcanzar un bajo nivel educativo, lo cual induce una mayor inequidad social. Esta acumulación de inequidad económica y social conduce a una inequidad política, ya que los sectores de más altos ingresos y con mayor nivel educativo son los que logran obtener mayor acceso a los espacios de decisión a nivel estatal.

El acceso inequitativo a puestos de poder, condesciende a los ciudadanos partícipes de la esfera política, a incrementar ventajas a su favor en el ámbito económico y social. Si los sectores de bajos ingresos no logran acceder a los puestos de decisión política, es sumamente difícil en el contexto hondureño que puedan posicionar en la agenda pública los temas de su interés. Esta característica del modelo político hondureño cierra un círculo vicioso de exclusión e inequidad.

El INDH 2011 ha optado por un estudio de las élites políticas para entender la inequidad política hondureña y sus implicaciones en el desarrollo humano del país. Las élites políticas se definen como una minoría de personas influyentes que deciden y dirigen asuntos públicos en nombre de la mayoría y donde se les ha concedido esa autoridad, voluntaria o involuntariamente.

En Honduras, estudios históricos de principios del siglo IXX muestran la influencia del caudillismo en la formación de las élites políticas del país. Estas élites estaban constituidas por las personas leales a los caudillos civiles o militares de la época. A partir de 1950, se inicia la modernización institucional y la transformación de la cultura política del país, emergiendo nuevos actores sociales. En los últimos 5 períodos de gobierno, el perfil típico de un miembro de la élite parlamentaria es de un hombre de 35 a 54 años que posee educación universitaria. Combina sus funciones en el Congreso Nacional con otra ocupación, que en la mayoría de los casos suele estar ligada a las profesiones liberales o actividades empresariales y/o comerciales, lo cual constituyen fuentes significantes de ingresos. Además, el perfil del político hondureño posee un capital político que generalmente es heredado del padre. Lo propio se puede decir de las élites que ocupan los puestos del gabinete de gobierno, que por lo general son hombres con educación superior, que poseen contactos políticos y la solvencia económica suficiente, para dedicar tiempo a las actividades políticas y financiar campañas para abrirse espacios en la esfera política.

El perfil de las élites hondureñas que ocupan la titularidad de las alcaldías municipales es más diverso e influenciado considerablemente por el nivel de desarrollo del municipio. En el caso de los municipios relativamente más desarrollados, se requiere tener mayor experiencia laboral, educación y capital político. En el caso de los municipios de menor desarrollo relativo, se abren las oportunidades a líderes que tienen menos capital político y menor nivel de educación formal.

En general, personas de familias con escasos recursos, sin educación superior, que no disponen de recursos financieros para apoyar las campañas electorales, ven muy limitadas sus oportunidades de acceder a grupos privilegiados en la política del país.

Si bien las élites políticas controlan los procesos de toma de decisión en el país, y los hallazgos cualitativos de los grupos focales mediados por el equipo de investigación del INDH 2011, afirman que las élites políticas están vinculadas a las élites económicas. Estudios realizados a nivel centroamericano apuntan a que las élites económicas ejercen una gran influencia en los asuntos públicos de los países de la región, incluyendo Honduras. Esto lo logran patrocinando personas afines a sus intereses en la dirección del Estado, ejerciendo presión a través de las cámaras empresariales sobre las instituciones públicas y a través del uso de mecanismos informales de presión mediante contactos directos de los empresarios más poderosos con los miembros de las élites políticas gubernamentales o parlamentarias.

Los beneficios que obtienen las élites económicas a través de su relación con las élites políticas son cuantiosos. Entre ellos pueden mencionarse la emisión y reforma de leyes en su beneficio, la venta de productos y servicios al Estado, condonación y exoneración de impuestos, deudas, etc. Este tipo de beneficios debilita la capacidad del Estado para financiar políticas públicas orientadas a favorecer a los que se encuentran en desventaja socio-económica.

Los esquemas políticos donde el poder se concentra en élites no son compatibles con la participación democrática deliberativa e informada. Cuando existen grupos que no tienen oportunidad y capacidad de participar significativamente en las deliberaciones y toma de decisión de la cosa pública, existe un déficit de legitimidad de las resoluciones tomadas por las entidades públicas. Este marco político inequitativo deteriora la confianza en las instituciones públicas y conlleva al debilitamiento de la democracia, ya que se degenera la legitimidad de la representación política y disminuye su capacidad para construir acuerdos o consensos.

Los datos analizados en el INDH 2011 muestran que los niveles de desconfianza de la población hondureña en las instituciones del Estado son altos y han seguido aumentando en los últimos 5 años. Las causas de este grado de desconfianza es un fenómeno complejo, pero en general se desprende de la ineficacia y la falta de transparencia de las élites políticas que han administrado la gestión del Estado.

En el INDH 2011 se identifican tendencias generales en la formación de las élites políticas, lo cual permite entender factores clave que inciden en la formación de las mismas y permite sugerir políticas que apunten a diversificar estas élites.

La primera medida debería apuntar a remover las barreras que obstaculizan el desarrollo del capital educativo y cultural de las personas de las familias más pobres y fomentar su movilidad social.

Segundo, el ser miembro de organizaciones legalmente reconocidas y consolidadas es otro mecanismo capaz de catapultar a miembros destacados a formar parte de las élites políticas. Tal ha sido el caso de ministros y diputados surgidos de organizaciones sindicales y gremiales, así como algunos miembros de partidos minoritarios.

Tercero, las reformas a la papeleta electoral separada, con nombres y fotografías de los aspirantes a diputado, han contribuido a la diversificación del perfil típico de quienes logran entrar a las élites parlamentarias. Después de implementada esta reforma, se han observado algunos cambios en la configuración del perfil típico del diputado. Esto se evidencia al cuantificar el aumento de la proporción de mujeres jóvenes adultas entre 35 y 44 años, que ejercen puestos de diputadas y se dedican exclusivamente a sus tareas parlamentarias. Asimismo, ciudadanos que no poseen capital político sustantivo, pero con formación y experiencia profesional en áreas de trabajo específicas, también se ha elevado en alguna medida.

Finalmente, las sugerencias de los adultos hondureños para reducir la inequidad política son dignas de rescatar. Entre ellas se encuentran las cuotas electorales para grupos específicos, por ejemplo, jóvenes y representantes de los pueblos indígenas y de las comunidades afrohondureñas. En el caso de las mujeres, ya se cuenta con una cuota del 30%, pero la población opina que bien valdría la pena aumentarla. Otro tipo de reforma a considerar son las elecciones por distritos electorales.

Los hondureños y las hondureñas también están de acuerdo en que es necesario fomentar la formación de nuevos liderazgos, no sólo entre las élites, sino entre aquellos grupos tradicionalmente relegados, para que puedan tener un mayor nivel de participación. El fomento de la cobertura, acceso y calidad del sistema educativo es el espacio propicio para lograr este cometido y fomentar por medio de una formación ciudadana y civil, una cultura política deliberativa, participativa e informada.

En esta misma línea, los datos de la ENPDH 2011 revelan que aun cuando existe una gran desafección de la población hacía la política, existe aun así un gran potencial de participación ciudadana en lo que respecta a organizaciones comunitarias y/o solidarias. El promover espacios de participación política alternativos para las organizaciones de la sociedad civil, no es solo un proceso de fomentar la participación política no convencional entre las partes, pero es llevar las denuncias y manifestaciones sociales a foros políticos de diálogo informado, donde los sectores con menor capital social y político puedan tener probabilidades de involucrarse en el debate de temas complejos y sensibles del quehacer nacional de manera concienzuda. Fortalecer la democracia deliberativa informada es vital para lograr un desarrollo democrático más profundo e incluyente.

Según la opinión de la población hondureña, la reducción de la inequidad política puede conllevar a ganancias para todos los sectores de la sociedad. Por medio de la inclusión de representantes de los sectores tradicionalmente relegados en los espacios de poder y de toma de decisiones, puede haber quien promueva políticas de equidad que procuren defender una vida digna para los menos favorecidos.

Las propuestas expuestas hasta ahora para reducir la inequidad política, no solo ayudarían a restaurar la confianza perdida en las instituciones, pero también darían legitimidad a las decisiones tomadas por las instituciones públicas. Esto fortalecería la democracia hondureña y el país estaría en condiciones de lograr mayores niveles de desarrollo humano a la hora de retomar los espacios políticos con equidad y representatividad.

Inequidad en la justicia: eliminando las barreras de acceso

El estudio de la inequidad en el acceso a la justicia en Honduras es un tema vital. Un acceso equitativo al sistema de justicia permite a los usuarios del sistema ejercitar sus derechos y obligaciones como ciudadanos y ciudadanas. Esto fortalece los compromisos con la gobernabilidad democrática del país.

En el INDH 2011 se ha constatado la existencia de factores claves que inciden en el acceso a la justicia. Dichos factores pueden ser identificados desde dos puntos de vista: el individual y el institucional.

Desde el enfoque individual, se han identificado características específicas de los usuarios del sistema de justicia que se constituyen en potenciales barreras para acceder a la misma. Entre las características identificadas, se destaca pertenecer a un estrato económico bajo, ya que la carencia de recursos económicos impide contratar los servicios de un abogado. Adicionalmente, se puede mencionar el sexo y etnicidad de la persona, pues se han encontrado barreras de acceso a la justica asociadas al género y a particularidades culturales de los pueblos indígenas y afro-descendientes, tales como su lengua.

El grado de confianza que tienen las personas en el sistema de justicia es también una barrera para el acceso a la justicia, ya que en un ambiente en el cual predomina la desconfianza en el sistema judicial y la percepción que impera es la impunidad, hace que la ciudadanía tenga una menor

motivación de acercarse a los operadores de justicia para denunciar al que infringe la ley.

Según la percepción del adulto hondureño, la falta de contactos, principalmente en la esfera del Poder Judicial, es una barrera de acceso a la justicia. Esto último pone en evidencia la percepción del ciudadano y ciudadana hondureña de la parcialidad del sistema de justicia a la hora de accederlo y en su accionar.

Entre las conclusiones derivadas de los análisis realizados, la mayoría de la población, sin distingo de clases, género o etnicidad, percibe que en Honduras la justicia favorece más a los grupos de estatus socioeconómico altos. Llama la atención que casi un cuarto de la población hondureña acepta que el tomarse la justicia por la propia mano es una acción válida. Este fenómeno es un subproducto de la falta de confianza en el sistema de justicia. Está inclinación tiende a ser ligeramente más alta entre los que residen en el ámbito rural y pertenecen a estratos de menor nivel socio-económico. Sin embargo, los datos muestran que la percepción es generalizada para toda la población.

Desde un enfoque institucional, las barreras identificadas para el acceso a justicia son: a) la dificultad para que el sistema cubra todo el territorio, b) el número relativamente bajo de los defensores públicos, y c) la poca disponibilidad de información que oriente a las personas en cómo obtener los servicios jurídicos gratuitos proporcionados por instituciones públicas y paraestatales.

El Estado hondureño, a través del proceso de reforma del Poder Judicial, ha venido tomando acciones para promover un acceso equitativo al sistema. Se ha procurado incrementar la oferta de servicios gratuitos para la población que vive en contextos de pobreza y vulnerabilidad, no solo a través de la creación de juzgados móviles, pero también a través del fortalecimiento de la Defensa Pública. En general, estas dos iniciativas intentan buscar una salida al problema de la falta de cobertura geográfica y los altos costos de contratar un abogado.

Existen instituciones públicas que han contribuido a ampliar la oferta de servicios jurídicos gratuitos para la ciudadanía. Tal es el caso del Consultorio Jurídico Gratuitito de la UNAH, que a través de la práctica profesional de los egresados de la Facultad de Derecho, han venido brindando asesoría legal gratuita, especialmente en materia civil.

Los hallazgos de la investigación revelan que si bien es cierto la gran mayoría de los usuarios de esta entidad jurídica gratuita son mujeres que solicitan apoyo en cuestiones relacionadas con demanda de alimentos y divorcios, quienes son identificadas como un grupo vulnerable en el ámbito de la justicia, la mayoría de los usuarios no necesariamente proceden de los estratos socioeconómicos más bajos.

En general, la mayoría de los usuarios del Consultorio han quedado satisfechos con el servicio recibido, e inclusive hay una buena expectativa de que con la asesoría jurídica recibida, los casos serán ganados.

Sin embargo, los resultados de la investigación apuntan a que hace falta mayor información y promoción institucional para que la población hondureña se dé cuenta de la existencia de las entidades que brindan servicios jurídicos gratuitos, y hagan uso de las mismas cuando lleguen a necesitarlo.

Entre las iniciativas que habría que fortalecer para ampliar el acceso equitativo al sistema de justicia, hay que expandir los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la creación de instancias de facilitación para que las personas que viven en áreas rurales de difícil acceso logren acceder a una justicia pronta, eficiente e imparcial.

Es sumamente importante recuperar la confianza de la ciudadanía en el poder judicial y reducir los niveles de impunidad que han contribuido a generar la desconfianza actualmente existente.

Incrementar de manera diferenciada y focalizada el acceso a información jurídica es esencial. Desde el punto de vista de los usuarios del sistema de justicia es de suma importancia conocer cómo, cuándo y bajo qué condiciones se puede acceder al sistema de justicia.

La reducción de las brechas de inequidad en el acceso a la justicia contribuiría, según la percepción de la población, a reducir la corrupción y los índices de criminalidad en el país. Este llamado de la población debe ser tomado en cuenta por el Estado para accionar la operatividad, transparencia y legitimidad del Poder Judicial en Honduras.

Desarrollo humano en Honduras: limitado por la inequidad territorial

La visión del desarrollo humano es incrementar las libertades y las opciones de las personas para que estas puedan vivir el tipo de vida que tienen razones para valorar. Sin embargo, la inequidad territorial se erige como una barrera para alcanzar este ideal. En Honduras hay regiones o territorios que promueven las capacidades de sus habitantes

porque existe un acceso relativo a oportunidades. En cambio, hay otros que perpetúan y ahondan el rezago económico y social de sus habitantes.

De acuerdo con las estimaciones hechas para el presente Informe, el IDH de Honduras fue 0.705 en el 2009. Sin embargo, para poder comparar la situación del país en un contexto regional, se toman como referencia los valores del último Informe Mundial sobre desarrollo Humano del 2011. De acuerdo con estos datos, Honduras ocupa la quinta posición de 24 países de América Latina y el Caribe, en cuanto a crecimiento promedio anual en IDH durante el período 1990-2011. A pesar de este crecimiento, Honduras continúa ocupando las últimas posiciones de la región, solamente superando a Nicaragua, Guatemala y Haití. Cabe señalar que los valores del Informe Mundial no pueden ser comparados con los valores del Informe Nacional, ya que se trata de metodologías de cálculo ligeramente distintas, tal y como se detalla en el recuadro 6.1 del capítulo seis.

Usando las estimaciones hechas a nivel nacional, queda evidenciado que el progreso que se ha experimentado en términos de desarrollo humano en el período 2002-2009, varía considerablemente entre departamentos y municipios. Al examinar las brechas territoriales al interior del país en las dimensiones que conforma el IDH (salud, educación e ingreso), se descubre que éstas son significativas a nivel departamental y se amplían aún más a nivel municipal.

Asimismo, los datos demuestran que el crecimiento en el IDH es diferente en función de la dimensión que se esté analizando. Todos los territorios han avanzado en salud y educación, y existe una tendencia histórica a reducir las inequidades en estas dos dimensiones. En cambio en la dimensión de ingresos ha habido retrocesos, ya que en promedio, los habitantes de algunos departamentos y municipios han experimentado una pérdida de poder adquisitivo a través de sus ingresos. El análisis tampoco visualiza un patrón de convergencia que conduzca a reducir las inequidades en esta dimensión.

Al cuantificar el impacto negativo que la inequidad tiene sobre el desarrollo humano de Honduras, medido a través de la pérdida de potencial en desarrollo humano por causa de la inequidad, Honduras es el quinto país que más potencial pierde de 24 países en América Latina. Al interior del país, es en la dimensión de ingresos donde la inequidad impacta en mayor medida y la magnitud de este impacto ha tendido a incrementarse en la última década.

La cuantificación de las diferencias del impacto de la inequidad según departamento y dimensión del IDH puede contribuir como un indicador para generar políticas públicas que reduzcan la inequidad de manera eficaz, focalizada y diferenciada.

Los datos muestran que los departamentos con mayor inequidad de género son los que presentan menores niveles de desarrollo humano y viceversa, por lo que es válido argumentar que para mejorar los niveles de desarrollo humano del país se ocupa reducir la inequidad de género.

La inequidad de género se presenta en varias dimensiones, pero en Honduras la mayor desventaja para las mujeres en todos los departamentos se da en la dimensión de participación política. La segunda es la dimensión económica, donde las mujeres se ven mayormente rezagadas con respecto a los hombres. En la dimensión educativa, las mujeres hondureñas han logrado un gran progreso al superar ligeramente a los hombres, alcanzando un porcentaje promedio de al menos alcanzar una educación básica de 9 años de estudio. Existen ciertos departamentos donde las brechas de inequidad entre hombres y mujeres son más amplias, y por ende las pérdidas en potencial de desarrollo son mayores.

En el presente Informe, la pobreza es medida como una multiplicidad de carencias, las cuales contribuyen a la inequidad territorial y se convierten en obstáculos preponderantes para el progreso en el desarrollo humano del país. Se ha encontrado que los departamentos más pobres multidimensionalmente tienden a ser los de menor nivel de desarrollo humano y viceversa.

Las estimaciones hechas a nivel nacional muestran que una considerable proporción de los hondureños viven en hogares con tres o más carencias básicas, proporción que aumenta al máximo cuando se trata de los departamentos de occidente. Estos últimos tienen los mayores niveles de pobreza multidimensional del país. En el período 2002-2009, tanto la incidencia como la intensidad de la pobreza multidimensional lograron reducirse, aunque a un bajo ritmo.

La medición multidimensional de la pobreza tiene muchas ventajas analíticas para delinear recomendaciones propositivas, ya que permite distinguir las diferencias en patrones de pobreza para diferentes departamentos. A título de ejemplo, en la mayoría de los departamentos, la dimensión educativa es la que más contribuye al IPM total. Sin embargo, en departamentos con elevada pobreza multidimensional se observa que las carencias en la dimensión de nivel de vida cobran mayor peso en la estructura del IPM, es-

pecialmente la carencia de electricidad, agua y un piso adecuado en las viviendas. En este sentido, estas consideraciones analíticas pueden ayudar a afinar la política pública orientada a combatir la pobreza y reducir las inequidades territoriales de manera focalizada.

La ENPDH 2011 evidencia que 3 de cada 4 hondureños opinan que en el país hay mucha o muchísima inequidad territorial. De este grupo, la mayor parte cree que dicha inequidad es causada principalmente por el mal desempeño de las autoridades locales y que la reducción de la misma debe enfocarse en proveer mayor educación, empleo e infraestructura a los municipios de menor desarrollo relativo.

Para lograr esto último, la distribución del gasto público se convierte en un instrumento muy importante. Sin embargo los análisis delineados en el INDH 2011 muestran que para el 2009, el gasto público ejecutado en sectores clave para el desarrollo humano, tales como la educación, salud e infraestructura productiva, se distribuyó con un sesgo regresivo moderado. Esto quiere decir que lejos de ayudar a reducir la inequidad territorial en el país, la distribución del gasto público está contribuyendo a ampliarla.

Desagregando el gasto público por sector puede observarse que en el caso de la educación, y especialmente en el gasto descentralizado (e.g. transferencias y subsidios a municipalidades), la distribución fue mucho más equitativa, ya que ambas presentan un sesgo progresivo.

Sin embargo, hay que distribuir el gasto público en otros sectores clave como el de salud y particularmente el de infraestructura productiva. Debe señalarse que una distribución equitativa del gasto público por sí sola no reducirá la inequidad territorial. A este proceso habría que agregarle un manejo eficiente y transparente de los recursos disponibles, además de un sistema de monitoreo adecuado que permita verificar si realmente se alcanzan los resultados esperados.

Finalmente, es importante recalcar que la población hondureña visualiza que si se reduce la inequidad territorial, habrá mayor acceso a oportunidades económicas, sociales y políticas en cada territorio. La opinión nacional demuestra que de lograrse este objetivo muchos y muchas no se verían obligados a migrar de su lugar de residencia en busca de mejores expectativas de vida. Asimismo, la población hondureña percibe que la reducción de la inequidad territorial reduciría la pobreza. Esto demuestra con claridad el sentir del pueblo hondureño, quien piensa que para reducir la inequidad, forzosamente hay que combatir vehementemente la pobreza primero.

En suma, una política que apunte a la reducción de la inequidad territorial está en completa sintonía con el paradigma del Desarrollo Humano y por ende, es imperativa.

Un Pacto Social para reducir la inequidad en Honduras

La recomendación principal del presente Informe es la construcción de un Pacto Social para reducir la inequidad. Se trata de erigir un acuerdo consensuado, por medio de un proceso democrático, deliberativo e informado que promueva la participación continua y reflexiva de los diferentes sectores de la sociedad hondureña. Este Pacto Social para reducir las brechas de inequidad en Honduras, debe ser un proceso incluyente y ser diseñado e implementado por el Estado, los partidos políticos, las organizaciones y gremios de la sociedad civil, la academia y la empresa privada.

Ya se dispone de una política de Estado plasmada en la Visión de País y en el Plan de Nación. Asimismo, se ha firmado recientemente el Gran Acuerdo Nacional -"Por un crecimiento económico con equidad social"- que representa un avance en el proceso de diálogo y generación de consenso intersectorial. Lo que hace falta es identificar las estrategias que permitan ir haciendo realidad estas aspiraciones plasmadas en los documentos anteriores en el corto y mediano plazo. Solo de esta manera, se puede avanzar hacia la construcción efectiva de un proceso de desarrollo humano equitativo, inclusivo, justo, transparente, próspero, gradual y sustentable.

La propuesta del Pacto Social se justifica porque Honduras necesita apostar a políticas públicas que sean vigorosas y sostenidas. Se trata de políticas de Estado que deben ser ejecutadas por el gobierno de turno y los partidos políticos que construyen gobernabilidad, pero en consenso permanente con todos los actores estratégicos de la sociedad hondureña.

Para que este esfuerzo sea continuo y sustentable, se requiere dotar al mismo de un proceso de seguimiento y monitoreo que garantice el logro de los objetivos propuestos. Esto es clave porque ha ocurrido en la historia del país, que objetivos y metas establecidos en el pasado continúan siendo actualmente tareas pendientes de realización. En este contexto, se invita cordial y respetuosamente a los tomadores de decisiones a acompañar la

presente propuesta de un Pacto Social incluyente y democrático, con el análisis y la comprensión concienzuda de las principales dimensiones de inequidad en la sociedad hondureña. Entender las barreras y desafíos que han inhibido el logro de programas y proyectos concebidos en el pasado, y que han tenido déficits de ejecución, ayudaría de forma significativa a construir un Pacto Social que genere resultados concretos.

Prioridades del Pacto Social

La propuesta de un Pacto Social no pretende ser algo abstracto e intangible. Lo que pretende es fomentar un proceso incluyente, democrático e informado que conduzca a un compromiso efectivo para la reducción de las brechas de inequidad económica, social, política y en el acceso a la justicia en el país. En este sentido, es conveniente señalar aspectos que, en base al análisis del presente Informe, se consideran prioritarios para reducir la inequidad en las dimensiones analizadas.

A continuación se presentan una serie de ejes temáticos que condensan las conclusiones del Informe y que incluyen objetivos estratégicos basados en los hallazgos del Informe para fomentar el debate entre los diferentes sectores de la sociedad hondureña: el gobierno, los partidos políticos, las organizaciones y gremios de la sociedad civil, la academia y la empresa privada. La propuesta es que estos sectores consensuen los acuerdos que guiarán la implementación del Pacto Social.

Eje Temático I. Equidad Económica

Objetivo I. Generación de empleo de calidad y formación de capacidades demandadas por el mercado laboral

El presente Informe muestra que la economía hondureña tiene al menos dos retos importantes por resolver en el tema de generación de empleo. Primero, no está generando suficientes puestos de trabajo de calidad y enfrenta tasas de subempleo significativas. Segundo, la población de escasos recursos generalmente no cuenta con la educación adecuada para acceder a un empleo de calidad que le genere suficientes ingresos para llevar una vida digna.

Para resolver el reto de generar empleos de buena calidad, la primera estrategia priorizada por las personas consultadas a través de la ENPDH 2011, es el incremento de la inversión privada: nacional y extranjera. De acuerdo con los hallazgos del presente Informe, la inversión debería priorizar el sector agropecuario, ya que el sector primario es uno de los sectores de actividad económica que tiene los niveles más bajos de productividad en el país, sobre todo, en los sectores asociados a la pequeña propiedad agrícola. Esto incide en los bajos ingresos que obtienen los trabajadores de este sector económico, el cual es, además, el sector que cuenta con el mayor número de ocupados en el país. Bajo el mismo rubro de generación de empleo de calidad, la segunda estrategia priorizada por la población hondureña, es el apoyo a la micro y pequeña empresa, que conforman uno de los principales motores de generación de oportunidades de empleo a nivel local. Asimismo, este sub-sector concentra alrededor de tres cuartas partes de subempleados.

En consecuencia, el fortalecimiento y la ampliación de mecanismos focalizados para el desarrollo de la micro y pequeña empresa a través de crédito y apoyo técnico es clave para avanzar en el desarrollo humano del país. Una vez que se comienza a incrementar las oportunidades de empleo de calidad a través de estas dos estrategias prioritarias, se vuelve necesario dar un salto cualitativo, en términos de amplitud e inversión, en las políticas públicas que promuevan mayores niveles educativos entre la población. Esta es una recomendación que se fundamenta en los hallazgos de este Informe, en el cual se muestra que el ingreso mensual promedio de una persona que ha cursado la educación superior, es casi dos veces y media más alto que el de una persona que ingresa a educación secundaria, casi cuatro veces más que el de una que ingresa a la educación primaria y seis veces más que el de una que no tiene ningún nivel de escolarización.

Para que esta opción conduzca a resultados positivos y no contribuya a incrementar el desempleo de los más educados, es necesario que el incremento de los niveles de escolaridad de la población estén ligados de forma estratégica a la demanda del mercado laboral. Por tanto, es necesario diversificar las opciones educativas que permitan acceder a oportunidades de empleo de calidad, ya sea por medio de carreras superiores o técnico-vocacionales para aquellos que no puedan acceder a la educación superior. Esto último es de suma importancia al considerar los hallazgos del Informe, los cuales muestran que aproximadamente dos tercios de la población en edad de estudiar no cuentan con educación media, y que de los estudiantes que sí la culminan, aproximadamente un tercio, no pasan las pruebas de aptitud para entrar a las universidades.

Objetivo II. Acceso equitativo a la tierra y al crédito

El presente Informe ha estudiado el acceso a la tierra y al crédito como dos pilares fundamentales para reducir la inequidad económica en el país. El tema de la concentración de la propiedad de la tierra dio lugar a procesos de reforma agraria que iniciaron con la ley de Reforma Agraria de 1962, con los que se consiguió reducir un tanto las brechas de inequidad en la posesión de la tierra.

Sin embargo, los datos disponibles más recientes, muestran que en el período 1992-2008 se dio un leve incremento en la concentración de la misma. Si bien el tema de la reforma agraria es siempre objeto de activas controversias, el fondo de la cuestión es en torno a la manera de hacerla. El presente Informe, hace eco de la opinión mayoritaria de las personas que participaron en la Encuesta Nacional de Percepción (ENPDH) 2011, y aboga por un proceso de redistribución regulado, justo y equitativo de la tierra. Tal como lo muestran los resultados de la Encuesta, la principal opción de política pública identificada por la población adulta hondureña para reducir las brechas de inequidad en la distribución de la tierra, es que el Estado intermedie en el proceso de compra-venta de la tierra entre los grandes propietarios y los campesinos. Sólo un pequeño porcentaje de la población, es partidaria de un proceso expropiatorio incisivo.

Si se consensua la viabilidad de esta recomendación, es importante contar con información actualizada sobre la tenencia de la tierra. Para ello, es necesario el levantamiento de censos y encuestas agropecuarias de manera periódica. Esta información es necesaria para que el Estado se convierta en un intermediario bien informado al momento de diseñar e implementar estrategias de redistribución de la tierra. Una base de datos con información actualizada de la propiedad, el tamaño y el uso de la tierra permitiría también el diseño de esquemas tributarios que conlleven al pago de impuestos sobre la tenencia de la tierra de acuerdo a su valor, tamaño y uso. Esto permitiría al Estado desarrollar una política social compensatoria y localizada en beneficio de los más pobres y vulnerables, en el tema de la distribución de la tierra.

El Informe señala que la distribución de la tierra per se no es suficiente para garantizar su productividad. Por lo tanto, el tema del acceso al crédito de manera diferenciada y focalizada, es importante para compaginar la tenencia de la tierra con la generación de ingresos y la reducción de la pobreza compaginada con la seguridad alimentaria. El presente Informe hace énfasis en la relación entre el acceso al crédito y su impacto positivo en el sector agropecuario, ya que una vez asumida la titulación legítima de la tierra, el proceso de hacer la tierra productiva exige una serie de requerimientos que permitan a los campesinos pobres y vulnerables obtener suficientes garantías que minimicen el riesgo de su inversión y los haga candidatos al crédito. Este es un reto al que debe dársele la mayor importancia.

En este contexto, se recomienda que el Estado trabaje en el diseño e implementación de sistemas de micro-seguros y estrategias de mercados a los sectores productivos más vulnerables. De esta manera, se garantizará una diversificación de la producción agrícola con acceso a los mercados y se consolidará el acceso a servicios financieros de manera focalizada y diferenciada. Esto fomentaría los beneficios colaterales de mercados desatendidos, lo que dinamizaría la economía y ampliaría la gama de oportunidades que podrían generarse con la ampliación de la inversión en nuevos mercados. A su vez, se lograría que la producción se adecue a los medios de subsistencia y a las cadenas productivas locales.

Si bien es cierto que se requieren medidas de flexibilización del crédito con tasas de interés bajas y plazos de pagos adecuados al calendario de la producción agrícola, también se requiere afianzar las capacidades y la cultura financiera de los sectores productivos locales. El tema del acceso al crédito, además de ser un tema complementario al de la distribución de la tierra y la productividad del sector agropecuario, es un objetivo transversal para la prosperidad económica en el resto de los sectores productivos de la sociedad.

El Informe reafirma que los sectores económicos que tienen más oportunidades de acceso al crédito se concentran en el corredor central de desarrollo o la llamada T del desarrollo. Revela, adicionalmente, que más del noventa por ciento de la cartera crediticia privada se concentra en tres departamentos del país (Cortés, Francisco Morazán y Atlántida), lo cual ayuda a comprender porque se ha ido marginando del acceso al crédito a los grandes bolsones de pobreza que se ubican principalmente en las zonas rurales.

Si el Estado asume este desafío como una oportunidad para ampliar territorialmente su cartera crediticia de manera estratégica como un plan para reducir la pobreza, es recomendable la creación de un plan financiero para minimizar los costos de transacción del crédito fuera de la T del desarrollo.

Esto se puede hacer por medio de un trabajo

de coalición con los diferentes sectores productivos, locales y nacionales, los campesinos, la cooperación internacional, la academia, entidades gubernamentales y, en especial, con las microfinancieras que operan actualmente en las zonas rurales. La reactivación de la agenda de trabajo que pretende planificar de manera integral y consensuada el desarrollo económico de sectores productivos locales es vital. Bajo este marco de acción focalizado, es recomendable articular las redes de micro-financieras, fomentar su capacitación y su fortalecimiento estratégico, para así efectivizar la cartera crediticia del Estado. De esta manera se puede lograr el empoderamiento del agente local y la explotación sustentable y efectiva de los recursos naturales.

La ampliación y diversificación de la cartera crediticia estatal hacia los segmentos de la población más pobre y vulnerable, requiere tener en cuenta el riesgo de la inversión y la implementación de medidas que permitan la prevención y mitigación de riesgos. Esto en aras de financiar actividades productivas de bienes y de servicios, en los cuales la vulnerabilidad del sector de las microempresas, sean del tipo de que sean, sea tratada apropiadamente para evitar que los factores meteorológicos o de orden climatológico, puedan revertir los beneficios de la inversión generada por el crédito.

Objetivo III. Reforma del sistema tributario: de la regresividad a la progresividad

Ante la escasez de recursos, el uso o asignación de los recursos públicos, se convierte en un tema importante en términos de política pública para promover la reducción del gasto corriente y privilegiar la inversión. Es vital llegar a un acuerdo para impulsar mecanismos de tributación progresiva. La tributación progresiva tiene un gran poder redistributivo, lo cual fomentaría de manera directa la equidad económica en Honduras.

De acuerdo con lo anterior, es necesario establecer un acuerdo para pasar de un sistema impositivo regresivo a uno progresivo. Esto debería ser parte de cualquier Pacto Social propuesto. Asimismo, es preciso tomar medidas para evitar la evasión fiscal, revisar las políticas de exoneración, efectivizar el gasto público, reducir el gasto corriente e incrementar la inversión pública bajo principios de equidad vertical.

La experiencia de los países con sistemas tributarios que han llegado a imponer altas tasas impositivas enseña que es importante que la gente confíe en la eficacia del Estado para devolver los impuestos captados en servicios para toda la población. En cambio, en países como Honduras, caracterizado por una profunda desconfianza de la ciudadanía hacia la eficacia del Estado y la relativa opacidad con que se manejan los asuntos del mismo, la disposición de las personas a un aumento de la carga tributaria, resultaría baja. Por ello, cualquier tipo de acuerdo tributario o Pacto Fiscal debe pasar primeramente por una demostración del manejo efectivo, eficiente y transparente de los recursos públicos, además de la implementación de un sistema de monitoreo adecuado, que permita verificar si realmente se alcanzan los resultados esperados.

Eje Temático II. El trípode de equidad social: Educación, Salud y Protección Social

Sub-Eje Temático: Educación

En el contexto hondureño, un objetivo fundamental y que no se puede obviar en un posible Pacto Social, es la reducción de la inequidad educativa. Primeramente, en el ámbito de educación hay que reconocer las mejoras logradas mediante la Ley Fundamental de Educación recientemente aprobada en el Congreso Nacional (Congreso Nacional, 2012). A pesar de que esta ley institucionaliza demandas y aspiraciones de amplios sectores de la población, los desafíos para su ejecución son de consideración y requerirán inversiones sustanciales por parte del Estado hondureño. Asimismo, avances sustantivos en materia de educación requiere la construcción de puentes de entendimiento democrático, y un dialogo, transparente e informado, entre el gobierno y los gremios del sector educativo.

Los hallazgos del presente Informe apuntan hacia la priorización de, al menos, tres objetivos puntuales y complementarios entre sí para encaminar el sistema educativo del país hacia su desarrollo de manera equitativa para los y las hondureñas.

Objetivo I. Políticas educativas compensatorias y de acción afirmativa

Se denominan políticas compensatorias o de acción afirmativa a aquellas políticas que otorgan a determinado grupo social, étnico, territorialmente aislado, o históricamente discriminado, un trato preferencial para el acceso o distribución de recursos, servicios o bienes básicos. Su objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas y compensar los efectos causados por la discriminación o negligencia de que han sido objetos en el pasado. En el área de la educación, son ejemplos de acción afirmativa: las becas estudiantiles con

cupos reservados para ciertos grupos sociales, políticas de admisión diferenciada en escuelas y colegios, el fomento de la diversidad cultural en el acceso y contenido de la educación, y subsidios o exoneración de impuestos focalizados a materiales de estudio para los sectores más pobres y vulnerables. Se requiere implementar políticas educativas compensatorias que permitan a todos los jóvenes de Honduras acceder a la educación formal. Particular atención se debe otorgar al cumplimiento de la educación media que ha sido declarada obligatoria. En este nivel educativo, la tasa de deserción debido a razones económicas es considerable.

Las políticas compensatorias y de acción afirmativa en el ámbito educativo tendrían que priorizar el acceso a la educación secundaria de las personas del área rural, con énfasis en poblaciones territorialmente excluidas. Se deben crear también más centros de educación superior en el área rural y hacerlos accesibles a través de becas, subsidios y subvenciones focalizadas y diferenciadas.

Objetivo II. Calidad de la educación pública

Es necesario suscribir un pacto sobre la calidad de los aprendizajes, que permita que los maestros y maestras del país reciban capacitación y formación permanente, actualizando sus métodos de enseñanza y haciendo uso de técnicas activas de enseñanza-aprendizaje. Para mejorar la calidad de los aprendizajes es también importante realizar pruebas estandarizadas periódicas y evaluar el desempeño de los docentes. Las evaluaciones de los docentes deben ser contrastadas con indicadores sobre la calidad de los aprendizajes por parte del estudiante. Ambas pruebas, para el docente y el educando, son vitales para monitorear los logros educativos obtenidos, y de esta manera generar políticas públicas que atiendan necesidades específicas del sector educativo público.

Las pruebas de aptitud académica para el educando y las pruebas que miden el grado académico y de desempeño del docente, no solo sirven para medir de forma continua la calidad de enseñanza y aprendizaje de los centros educativos, pero permite ahondar en las respuestas diferenciales entre los servicios de educación público versus privada.

Estudios recientes muestran que el ámbito privilegiado para mejorar la calidad de los aprendizajes es el aula. Por ello, debe fomentarse el empleo de metodologías activas de aprendizaje que conviertan a los niños, las niñas y los jóvenes, en agentes activos de su propia educación. Los debates actuales en materia educativa coinciden en que el objeto de la educación no es simplemente transferir conocimientos de manera memorística, sino en enseñar a pensar y a aprender a lo largo de toda la vida. Por ende, un objetivo específico en esta área, exige una revisión o reforma del currículo escolar, para hacer posible la integración de nuevas metodologías de aprendizajes de forma integral, tanto a los diferentes niveles de enseñanza, como de capacitación profesional del docente.

El fomento de una fuerza laboral cada vez más apta para realizar tareas que requieren conocimientos que van más allá de lo que la educación primaria formal proporciona, alimenta el espíritu emprendedor de los jóvenes, y fomenta capacidades para pensar y generar iniciativas para comenzar proyectos o gestaciones económicas.

Objetivo III. Acceso y cobertura de los servicios educativos en todo el territorio nacional

El Informe demuestra que en el sector educativo todavía existe un gran desafío en el acceso y la cobertura al nivel medio y superior. La Aprobación de la Ley Fundamental de Educación, que asume la obligatoriedad de la educación secundaria, es un buen paso en la dirección de reducir el déficit en la misma. El presente Informe subraya que el umbral mínimo para salir de la pobreza es la educación secundaria. Una buena opción para aumentar la cobertura de la educación secundaria es el fortalecimiento de las vías no convencionales para incrementar el acceso a la educación de grupos excluidos del tipo de las que ya existen en el país o de las que se puedan tomar de otros países y adaptarlas a la realidad nacional. Las demandas en infraestructura educativa continúan siendo una tarea desafiante. El Informe apunta hacia la mejora de la cobertura de la educación formal, especialmente a los más pobres. Los resultados del Informe muestran que la principal razón por la cual los jóvenes entre 13 y 18 años desertan de la educación secundaria está relacionada con motivos económicos, especialmente en los estratos más pobres. Ellos se ven obligados a insertarse tempranamente en el mercado laboral.

Incrementar la cobertura en estos casos requiere medidas de acción afirmativa inmediata, similares a las que se esbozaron en el primer objetivo. Una buena iniciativa a tener en cuenta para la universalización de la educación secundaria en Honduras puede ser el Programa Avancemos de Costa Rica.

Sub-Eje Temático: Salud

En el ámbito de salud, el análisis del presente Informe permite inferir, en base a los datos sobre

la desnutrición y la mortalidad infantil y en la niñez, que el área de residencia (rural/urbana), la educación de la madre y los ingresos de la familia, ocupan una posición de centralidad para explicar las inequidades que se observan en la salud pública hondureña.

En este caso, se refleja la relación existente entre los niveles educativos y las afecciones en la salud de poblaciones dadas. Por lo tanto, fortalecer el vínculo virtuoso entre educación y salud, es vital para generar sinergias positivas en otras áreas de la salud pública. Como ha quedado evidenciado en el Informe, la inequidad en el ámbito de salud no es simplemente una cuestión de atención sanitaria para los que se enferman. Es necesario volver la mirada hacia la prevención por medio de la educación.

Esto exige abordar asuntos claves como la nutrición y la seguridad alimentaria de forma en el ámbito de salud. En términos preventivos, invertir en la educación alimenticia mejora los patrones de nutrición. Esto debe ir acompañado de servicios de salud de calidad, con acceso y cobertura para toda la población del país. Se recomienda priorizar tres áreas de la salud pública hondureña para reducir las brechas de inequidad existentes en la misma. Estas áreas pueden ser atendidas bajo tres objetivos generales.

Objetivo I. Monitoreo de la calidad del sistema de salud público

La provisión de servicios de salud de calidad es un pilar de la equidad en el sector salud, no solo desde la perspectiva de desarrollo humano, sino también, de los derechos humanos. Por lo tanto, es necesario implementar políticas públicas sostenidas y vigorosas para aumentar la calidad de la asistencia sanitaria en las instituciones del Estado.

El Informe constató la inexistencia de datos robustos y de series históricas que permitan medir la calidad de los servicios de salud en el país. Honduras no cuenta con una base de datos para medir la calidad de los servicios de salud público. Por tanto, se alienta a las entidades públicas crear un comité técnico para llevar a cabo una investigación a fondo de la calidad de los servicios públicos de salud. Existen métodos científicos para medir la calidad de los sistemas de salud. Estas herramientas usan medidas para revisar y mejorar la calidad de la atención que ofrecen. Un indicador de calidad es la información del expediente de un paciente o de un proceso operativo que se convierte en una tasa o porcentaje de la calidad del servicio brindado por los proveedores, médicos, farmaceutas, etc.

Por lo anterior, es importante contar con registros administrativos continuos y consistentes, que pueden fortalecerse por medio de auditorías e investigaciones de campo en todas las entidades que brindan servicios de salud pública en el país.

Como resultado de este esfuerzo, se obtendrían bases de datos históricas que permitirían la creación de indicadores robustos sobre la calidad de los servicios de salud pública y líneas base que permitan el monitoreo de los avances logrados por la implementación de políticas públicas diseñadas para efectivizar la calidad de los servicios de salud que proporciona el Estado.

Objetivo II. Acceso y cobertura de los servicios de salud a todo el territorio nacional, en especial a los más pobres y vulnerables

Los resultados del Informe señalan la urgencia de mejorar e implementar políticas públicas sostenidas para aumentar el acceso y cobertura a servicios de salud. Se advierte una falta de eficiencia en el sistema de salud para garantizar la prestación de servicios de calidad. Por lo tanto, se sugiere buscar una mayor descentralización de los servicios de salud brindados por el Estado según el tipo de enfermedades y tratamientos, tomando como punto de partida a la hora de distribuir sus servicios, las afecciones, padecimientos y enfermedades que afectan inequitativamente a los segmentos más pobres y vulnerables de la población hondureña.

Para tal efecto, es necesario fortalecer los sistemas de información territorial para que sirvan como instrumentos en la identificación de infraestructura, servicios, equipo, tipo de enfermedades y medicamentos prioritarios requeridos en cada territorio.

Una vez que una base de datos de este tipo sea levantada y sistematizada, se puede crear indicadores para la medición del acceso y la cobertura de los servicios de salud. Esto permitiría diseñar políticas públicas para mejorar la cobertura de los servicios y priorizar la dotación de médicos y medicamentos en los territorios que más lo necesitan.

Este es un gran desafío que debe enfrentarse con urgencia, porque el sector público de salud asiste la mayor parte de la población que vive en condición de pobreza en el país. Se trata, en principio, de mejorar la dotación de médicos y medicamentos en los cuatro puntos cardinales del país de manera focalizada y diferenciada. El acceso a servicios de salud en las áreas rurales sigue siendo un tema un tanto relegado en la agenda pública por lo que

se requieren mayores esfuerzos en esta dirección. Esto no solo tiene que ver con el tema de infraestructura, sino también con la disponibilidad de servicios. En este sentido, llama la atención que un porcentaje significativo de mujeres desisten de asistir a un centro de salud porque asumen de antemano la carencia de medicamentos o de personal médico.

Por ende, se requiere identificar las causas que obstaculizan el acceso y la cobertura de los servicios de salud, en base a la consulta con los usuarios, para construir una estrategia focalizada en las necesidades, y de esta manera ampliar el acceso y la cobertura de los servicios de salud a los más pobres y vulnerables de manera directa. Estos se fundamenta en que el acceso y la cobertura médica afecta a gran parte de la población, pero especialmente los más pobres y vulnerables. Estos últimos, no solo carecen de un seguro médico, por lo cual no tienen más opción que asistir al sistema público de salud, sino que enfrentan retos significativos debido a la carencia de infraestructura, capacidad, calidad y eficiencia de los servicios de salud.

Objetivo III. Estrategias y campañas sostenidas para aumentar la prevención en salud y fomentar hábitos alimenticios adecuados

El presente Informe revela la existencia de hábitos alimenticios pocos saludables de la población hondureña. El consumo creciente de alimentos azucarados y de grasas saturadas está generando un serio problema de salud pública en el país. Para enfrentar este desafío es necesario convertir el fomento de hábitos alimenticios saludables en una signatura de importancia. Es necesario hacer uso de la educación y de otros medios para promover campañas que eleven la consciencia de la importancia de una buena alimentación para la prevención y conservación de la salud.

Medidas de este tipo forman parte de una estrategia de prevención que hasta ahora se ha visto relegada en la política pública por la política dominante de tratamiento a la enfermedad. Uno de los lineamientos de política diseñados en esta área por la Política Nacional de Nutrición llama a desarrollar un Programa Integral de Información, Educación y Comunicación (IEC), con el fin de promover prácticas alimenticias adecuadas (Secretaría de Salud, s.f.,). La implementación de este Programa todavía es una tarea pendiente. Es urgente elaborar manuales escolares y realizar campañas orientadas a mejorar las prácticas alimenticias de los hondureños y hondureñas para evitar la obesidad y las enfermedades degenerativas.

El acceso a conocimientos sobre la prevención en temas de salud debe ser de alta prioridad para el Estado. No solamente para reducir la afección a enfermedad, que afecta el rendimiento escolar de todos y todas, pero también para efectivizar el gasto público en el sector salud. La inversión en la prevención para evitar, por ejemplo, la desnutrición infantil, importa también desde un punto de vista económico, ya que el incremento de la productividad y la reducción de la pobreza va ligada con una seguridad alimentaria sana y que vitaliza los procesos de productividad.

En términos de seguridad alimentaria, los programas de esta índole no solo pueden contribuir a la salud de las personas, sino que también a incrementar la resiliencia de los sistemas alimenticios (e.g. agropecuarios) a nivel rural y local, focalizando la estrategia de la seguridad alimentaria en los más pobres y vulnerables.

Sub-Eje Temático: Protección Social

Objetivo. Calibrar los Programas de Transferencias Condicionadas

Se debe continuar con los programas de transferencia monetaria condicionada, pero su ocupa revisar aquellos programas que no están beneficiando a los más pobres y vulnerables. Asimismo, es necesario focalizar los recursos brindados por los programas de transferencia condicionada. Para tales efectos se requiere depurar las listas de los beneficiarios.

Resultaría conveniente brindar apoyo técnico para darle seguimiento efectivo al Registro Único de Beneficiarios que está implementando el Gobierno para monitorear el impacto de las transferencias monetarias condicionadas en los servicios de salud y educación.

De esta manera, se focalizan los beneficios a aquellas personas de escasos recursos, y se podría asegurar que sean los más pobres y vulnerables los que se estén beneficiando de estos programas y otros beneficios de protección social.

Eje Temático III. Equidad Política

Objetivo I. Implementación de más reformas electorales que permitan diversificar el perfil de las personas con acceso a cargos de decisión política

Como se ha mostrado en este Informe, el perfil típico de aquellos que logran acceder a los cargos de decisión política, es el de un hombre de 35 a 54 años que posee educación universitaria. Combina sus funciones con otras ocupaciones que le permiten tener una solvencia económica suficiente para dedicar tiempo a las actividades políticas y financiar

campañas para abrirse paso en estos espacios. Además, posee un capital político que generalmente es heredado del padre y de los buenos contactos políticos que posee. Como resultado de una posición social desventajosa, personas de familias con escasos recursos, sin educación superior, mujeres, personas de origen étnico y jóvenes, ven muy limitadas sus oportunidades de acceder a estos grupos de privilegio que toman las grandes decisiones en el país. De esta manera, la democracia hondureña se priva de dar voz a todos sus ciudadanos y ciudadanas y de obtener la legitimidad requerida.

El Informe evidencia que reformas como la papeleta electoral separada con los nombres y fotografías de los aspirantes a diputado, han contribuido a la diversificación del perfil típico de quienes logran entrar a las élites parlamentarias.

Basado en esto y de acuerdo con la opinión de los adultos hondureños, otras reformas electorales deberían ser impulsadas desde el Estado para lograr diversificar aún más las élites políticas. Entre ellas se encuentran las cuotas electorales para grupos específicos, como los jóvenes y las etnias. En el caso de las mujeres, éstas ya cuentan con una cuota del 30%, pero es necesario, como lo demandan ellas mismas, incrementarla. Otro tipo de reforma, que ha sido acordada en el pasado y que requiere ser implementada, es la elección de diputados por distritos electorales.

Objetivo II. Fomento de una democracia participativa, deliberativa e informada para dar voz a los menos representados y permitir su participación en la toma de decisiones

El Estado debería fomentar la democracia participativa, deliberativa e informada para asegurar la participación plena de todos los ciudadanos y ciudadanas en asuntos de interés colectivo. Es necesario consensuar mecanismos, que garanticen un espacio político y voz a los grupos sociales históricamente marginados de las decisiones políticas.

La población adulta hondureña está de acuerdo en que es necesario fomentar la formación de nuevos liderazgos, no sólo entre las élites políticas tradicionales, sino entre aquellos grupos secularmente relegados de la participación política en las grandes decisiones nacionales. Creen también que el sistema educativo es el espacio propicio para la formación de una sólida cultura política y ciudadana. Con este tipo de medidas se lograría fomentar la democracia participativa y deliberativa que el país necesita para llevar a cabo procesos de toma de decisión y auditoría social.

Es también necesario promover la organización de todos los sectores sociales, especialmente los de menor representatividad, para poner las bases sociales de una democracia participativa, deliberativa e informada. Este es una de las vías de salida para superar los procesos elitistas en los cuales solo participan los conocedores de los temas en discusión, pues está demostrado que desde posiciones de liderazgo en organizaciones sociales, se puede acceder a puestos de decisión pública y hacer visibles los intereses y necesidades de los que no tienen actualmente voz.

Esto debería ser acompañado del establecimiento de mecanismos de participación social que permitan el acceso de todos los segmentos de la sociedad a la toma de decisiones. De esta manera, se estaría contribuyendo a la creación de una sociedad civil más vigorosa y exigente ante los funcionarios públicos y a mejorar la legitimidad de las instituciones democráticas. Por lo tanto, un eje central en un Pacto Social debería ser llegar al acuerdo de tomar decisiones de políticas públicas por medio de mecanismos, agencias o entidades que tengan el mandato de fomentar la democracia participativa, deliberativa e informada.

Objetivo III. Monitoreo de la calidad de la democracia a través de la creación de un Observatorio de la Calidad de la Democracia

Honduras ha avanzado mucho en los mecanismos para la selección de los funcionarios electivos encargados de la administración del Estado a través de elecciones internas de los partidos políticos, el sistema de representación proporcional, el voto separado, la elección de diputados con fotografía, entre otras. Esto ha permitido el acceso a puestos de decisión a profesionales de clase media que no disponen de capital económico y político familiar como ocurrió durante décadas.

Sin embargo, persisten las dificultades para consolidar el Estado de Derecho y otros desafíos asociados a lo que se denomina la calidad de la democracia. Para colocar este tema en la agenda pública, y como parte de un Pacto Social, este Informe propone llegar a un acuerdo para la creación de un Observatorio sobre la Calidad de la Democracia.

Este debe estar sustentado en una noción de imparcialidad e independencia del Gobierno central. De esta manera, se podrá monitorear los avances obtenidos en la calidad de la democracia, su capacidad institucional y la legitimación de sus logros.

Los datos que periódicamente publicaría el Observatorio de la Calidad de la Democracia, serían la materia prima para deliberar sobre la

democracia existente en Honduras y mejorar su desempeño. Esto no solo serviría para uso de políticas públicas del Estado, sino también para rendir cuentas a organismos locales y de la cooperación internacional interesados.

Eje Temático IV. Equidad en el acceso a la Justicia

Objetivo. Acceso a la justicia equitativa por medio de la implementación y seguimiento de recomendaciones acordadas

Llegar a un acuerdo entre los diferentes actores clave de la sociedad hondureña para que se implementen de manera efectiva las recomendaciones planteadas en el marco del Proyecto de Modernización de la Rama Judicial, especialmente las correspondientes al pilar de equidad, contribuiría a reducir las brechas de inequidad actualmente existentes en el acceso a la justicia.

Se deben reconocer avances en ese sentido, ya que hasta ahora se ha logrado impulsar iniciativas de importancia en materia de acceso a justicia como son la Defensoría Pública y los Juzgados Móviles. Sin embargo, aún queda por hacer respecto a iniciativas que acerquen la justicia a áreas con poca cobertura, especialmente las áreas rurales y también a grupos vulnerables como las mujeres y los grupos étnicos.

Para sortear barreras de aislamiento geográfico que experimentan los habitantes de algunas regiones del país, es necesario acercar la resolución al lugar donde el conflicto se origina. Para cumplir este objetivo, resulta muy útil la difusión de medios alternativos para la resolución de conflictos, como la mediación, la conciliación y el arbitraje. Estos no solo permiten mejorar el acceso a la justicia a los más aislados, sino que también contribuyen a descongestionar el funcionamiento de los servicios formales de la misma. Asimismo, experiencias de países vecinos, como la iniciativa de los facilitadores rurales de Nicaragua, pueden resultar muy instructivas en este sentido.

En cuanto a medidas para brindar a los pueblos indígenas un mejor acceso a la justicia, se pueden plantear iniciativas como: 1) traductores judiciales en idiomas originarios; 2) peritos culturales; 3) fortalecer las defensorías públicas con unidades especializadas en la defensa de los indígenas, y, 4) fomentar la resolución de conflictos en las propias comunidades indígenas (OEA, 2007, págs. 20 y 75–79).

Otro punto importante a vigilar, es la implementación de una estrategia de información y comunicación para que las personas en situación de vulnerabilidad puedan hacer uso de los servicios disponibles, como la Defensoría Pública o consultorios jurídicos gratuitos como el de la UNAH. Esto también contribuirá a un mejor acceso a la justicia, especialmente por parte de los más pobres.

Eje Temático V: Equidad Territorial

Objetivo. Compromiso con el proceso de descentralización

La distribución o focalización del gasto público se convierte en un instrumento muy importante en términos de política pública, para promover la inversión en educación, empleo e infraestructura en los territorios de menor desarrollo relativo y reducir de esta manera la inequidad territorial. Sin embargo, los análisis del Informe muestran que en el 2009, el gasto público ejecutado en los sectores fundamentales para el desarrollo humano (educación, salud e infraestructura productiva), se distribuyó con un sesgo regresivo moderado. Esto quiere decir que lejos de ayudar a reducir la inequidad territorial en el país, está contribuyendo a ampliarla.

Al realizar un análisis desagregado, puede verse en la distribución del gasto descentralizado (transferencias y subsidios a municipalidades) un sesgo progresivo, lo que lo hace mucho más equitativo. Este hecho pone de manifiesto el potencial de la descentralización para disminuir la inequidad en Honduras. Dicho potencial será aprovechado a medida que se fortalezcan las capacidades de gestión de los gobiernos locales, ya que según la percepción de la población adulta encuestada, existen algunos déficits en esta materia.

En el Pacto Nacional de Descentralización y el Desarrollo Local suscrito entre la Asociación de Municipios de Honduras (AHMON) y los candidatos presidenciales que participaron en las elecciones generales de 2005, se propusieron ya una serie de medidas que a la luz del actual contexto, todavía se mantienen vigentes (Cf. García, 2009, pág. 40).

Desde esta base, parece necesario que el Pacto Social planteado aquí, incorpore el tema de la descentralización al conjunto de objetivos que se han planteado hasta ahora, rescatando aquellas propuestas que siguen considerándose vigentes y agregar nuevos elementos que se consideran de utilidad. En forma resumida, estas podrían plantearse de la siguiente forma:

1. Se debe demarcar claramente las competencias de las Municipalidades, fortalecer su autonomía y resolver los conflictos y superposiciones que existan con dependencias del Gobierno Central.

2. Asignar recursos financieros más amplios para poder concretar el proceso de descentralización y desarrollo. El Índice de Desarrollo Humano puede ser utilizado en primera instancia, como pauta para lograr una distribución equitativa de los fondos públicos asignados. Aquí cabe señalar, como se menciona en el Informe, que la distribución es sólo un comienzo para impulsar un desarrollo equitativo. Este ejercicio debe ser complementado con la implementación de sistemas que monitoreen la eficacia, eficiencia y transparencia en el uso de los recursos.
3. Crear un Fondo de Desarrollo Municipal y de Compensación Inter-territorial, focalizado en las regiones con menor Índice de Desarrollo Humano o con mayor pobreza multidimensional. Esta recomendación en específico es un punto importante desde el punto de vista de equidad, ya que reconoce los diferentes grados de desarrollo relativo de los municipios de Honduras al tiempo que deja entrever la necesidad de políticas y acciones específicas y diferenciadas para cada territorio de acuerdo a sus características.
4. Impulsar un Programa Nacional de Capacitación Municipal. En esta línea también, se esperaría que el personal capacitado pueda mantener sus puestos a pesar de los vaivenes políticos, a través de la aprobación de una Ley de la Carrera Administrativa Municipal.
5. Crear un sistema a nivel municipal para monitorear el impacto de los programas y proyectos que fomentan el desarrollo humano a nivel local.

En suma, es necesario proveer recursos, fortalecer las capacidades, accionar planes de monitoreo y calibrar o reajustar la legislación para agilizar la administración y fomentar su eficiencia. En tanto la implementación y monitoreo del impacto de las acciones estatales continúen gestionándose a nivel central, se reduce la posibilidad de hacer una mayor incidencia a nivel local, especialmente en las ámbitos de residencia rural.

Eje Temático VI. Seguimiento y monitoreo de los acuerdos alcanzados en el marco de un Pacto Social

Objetivo. Diseño e implementación de una instancia de seguimiento y monitoreo que incorpore al gobierno central y local, la academia, la empresa privada y a la sociedad civil

El logro de los objetivos y metas que emanen del consenso en el marco de un Pacto Social, exige seguimiento y monitoreo. Si no hay un cuidadoso y persistente seguimiento y monitoreo de lo que se hace, no se puede verificar si los objetivos y las metas se están cumpliendo y hacer los ajustes o reajustes pertinentes. Esto contribuye también a que no haya un Pacto Social estático, pero que pueda rendir cuentas y calibrar su incidencia de manera focalizada y diferenciada.

El seguimiento y monitoreo le da un sentido de responsabilidad compartida y de obligatoriedad a lo pactado. Es necesario, por lo tanto, que se acuerde una Comisión de Seguimiento y Monitoreo del Pacto Social. Esta entidad debería estar integrada por funcionarios estatales de alto nivel, por representantes de la sociedad civil debidamente acreditados, la academia y representantes de la empresa privada, tanto de la micro y pequeña, como de la mediana y gran empresa. Un país que busca lograr mayores niveles de desarrollo humano no se puede dar el lujo de ignorar los acuerdos logrados entre los actores estratégicos de su entorno, ya que si lo hace, comprometería seriamente el bienestar de la presente y futuras generaciones.

Honrar los acuerdos y trabajar inteligente y diligentemente por lograrlos en el marco de la democracia, es una aspiración latente del pueblo hondureño.



Capítulo 1 La inequidad: un obstáculo para el desarrollo humano de Honduras

1.1 Introducción

La reducción de las brechas de inequidad tiene un valor intrínseco. La inequidad es ética y socialmente cuestionable porque impone barreras al desarrollo de capacidades y opciones para que las personas puedan llevar una vida digna. Sin embargo, la reducción de las brechas de inequidad tiene también un valor instrumental. Puede conducir a Honduras por la ruta de un desarrollo equitativo y poner bajo control algunos de los problemas que restringen las libertades esenciales de que disfrutan sus ciudadanos y ciudadanas para llevar el tipo de vida que tienen razones para valorar.

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (INDH) 2011 pone el énfasis en el valor instrumental que tiene el combate a la inequidad. Una lucha sostenida y vigorosa contra la inequidad puede provocar sustanciales ganancias para el país en términos de crecimiento económico, desarrollo humano, la reducción de la pobreza, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el logro de transformaciones sociales a largo plazo. El presente Informe resalta la urgencia de lograr un acuerdo general entre los actores sociales estratégicos de la sociedad hondureña para reducir las brechas de inequidad que le impiden a los ciudadanos y ciudadanas desarrollar sus potencialidades y construir una sociedad más justa, equitativa e incluyente.

Este acuerdo estratégico debe conducir al diseño y ejecución de políticas de Estado consensuadas que promuevan la equidad y la integración social. Esta es una de las aspiraciones históricas de la sociedad hondureña que ha quedado plasmada en la Visión de País 2010-2038 y en el Plan de Nación 2010-2022. Contribuir a la concretización de este poderoso instrumento de largo plazo es uno de los objetivos del presente Informe.

1.2 ¿Qué es la inequidad?

El concepto de inequidad es de uso frecuente. Sin embargo, su significado se da generalmente por sabido, y es usual que no se le defina (Duarte, Bos, y Moreno, 2009).

En una primera aproximación, la inequidad es la falta de equidad. En este contexto, la pregunta obligada es: ¿Qué es la equidad? El concepto de equidad alude a la justicia en el reparto y el acceso a los bienes y servicios que favorecen el bienestar de las personas (Cañete, 2006). La inequidad puede definirse, por oposición, como la falta de justicia en el acceso a este tipo de bienes y servicios.

En este sentido, una sociedad es equitativa "cuando asegura la igualdad de oportunidades, es decir, cuando no se limita a respetar la igualdad de las personas ante la ley, sino que también promueve la supresión de las barreras económicas y sociales, o la compensación de las desigualdades que ellas generan y que impiden o dificultan la realización del potencial individual" (Atria, 2004). En cambio, es inequitativa, cuando no compensa las desigualdades de origen y no garantiza igualdad de oportunidades para todas y todos.

En un artículo seminal, elaborado para el ámbito de la salud, Margaret Whitehead nos ofrece una definición del concepto de inequidad, cuyas connotaciones éticas, son indubitables. La inequi-

dad, señala la autora, se refiere a las diferencias o desigualdades entre los seres humanos que son consideradas injustas, innecesarias y socialmente evitables (Whitehead, 1991). Se consideran injustas, innecesarias y socialmente evitables aquellas desigualdades distributivas que resultan de la diferencia de acceso a oportunidades por factores que no tienen que ver con el talento, el esfuerzo y el nivel de necesidad de las personas.

Con el tiempo, la señora Whitehead ha venido a reconocer que con la evolución semántica que ha experimentado el concepto de desigualdad, *inequidad y desigualdad se han convertido en sinónimos*. "En el ámbito de la salud pública", puntualiza la autora, "el término *desigualdades sociales en salud* tiene la misma connotación que el de diferencias de salud *injustas*" (Whitehead y Dahlgren, 2010, pág. 15). Hay que subrayar que ambos conceptos solo pueden ser vistos como sinónimos si a la definición usual de desigualdad, que llama la atención sobre las disparidades distributivas entre las personas, se le agrega el criterio normativo de que éstas son injustas, innecesarias y socialmente remediables. A pesar de que se reconoce que bajo estas condiciones ambos conceptos pueden ser empleados como sinónimos, en este Informe se ha decidido priorizar el uso de inequidad por su estrecha asociación con el concepto de equidad, que es clave para el planteamiento conceptual de la problemática y el diseño de políticas públicas para enfrentarla.

El concepto de inequidad es esencialmente ético y normativo. Está fundamentado en principios de justicia distributiva. Como tal, permite analizar no solamente como están las cosas sino como deberían estar. Pone también en evidencia los obstáculos y las restricciones que impiden el bienestar de las personas y permite proponer acciones para dotarlas de las capacidades y de las oportunidades que necesitan para superarlas y escoger el tipo de vida que tienen razones para valorar.

Se ha relevado la existencia de tres principios que constituyen el fundamento de la noción de equidad. La ausencia de estos principios, acredita la existencia de inequidad en las distintas manifestaciones de la vida social. Estos principios son los siguientes (Jones, 2009, págs. 5–8):

1. *Igual oportunidad de vida para todos y todas: No debe haber diferencias en los resultados por causa de factores fuera de control de las personas*. Este principio es violado cuando factores tales como las circunstancias de la familia (por ejemplo, el ingreso, el nivel de dependencia familiar, la ocupación del padre o los años de educación de la madre), lugar de nacimiento o rasgos grupales (tales como el género, la casta, la religión o la etnicidad), juegan un rol fundamental en la determinación de los logros y del bienestar de las personas. El principio de equidad exige que el nivel de bienestar de las personas debería ser resultado únicamente de su esfuerzo, y no de esas otras características o circunstancias sobre las cuales las cuales los individuos no pueden escoger. Se requiere que los actores tengan, además, las mismas condiciones para potenciar y aprovechar las oportunidades que se le brinden (Le Grand, 1991, pág. 92).
2. *Igual preocupación por las necesidades de las personas: algunos bienes y servicios son necesarios y deben ser distribuidos en forma proporcional al nivel de necesidades de las personas*. En este sentido, necesidades tales como abrigo, seguridad física y ambiental, atención de salud, agua y sanidad, comida y nutrición y una educación básica son considerados como básicas para llevar una vida digna. Desde una perspectiva de equidad, el criterio relevante para la distribución de estos bienes y servicios es el nivel de necesidad. Este principio es violado cuando hay grupos de la población que son excluidos de tales servicios y cuando estos servicios son distribuidos de acuerdo al status social de las personas o a su capacidad de pagar por ellos.
3. *Las posiciones en la sociedad deben ser distribuidas reflejando las diferencias en esfuerzo y habilidad en el marco de una competencia justa*. El criterio relevante para acceder a las posiciones que existen en la sociedad, según este principio, es el mérito. La persona que aplique a estas posiciones debe ser juzgada por sus calificaciones. Este principio es violado cuando factores tales como el origen social de la familia, la raza o el lugar de origen, son claves para la adjudicación de los puestos de trabajo.

Estos tres principios actúan como supuestos que guían el análisis de problemáticas específicas y el diseño de políticas públicas. Los dos primeros se encuentran en el meollo de los análisis que se hacen en el presente Informe. El tercero, en cambio, requeriría estudios empíricos detallados que están más allá de la competencia e interés del mismo.

1.3 Inequidad, equidad, justicia e igualdad

Como se ha señalado, la inequidad es la falta de equidad. En este contexto, hay que hacerse la siguiente pregunta: ¿qué asociación existe entre justicia y equidad?

Existe una estrecha asociación entre equidad y justicia. De hecho, la equidad de género ha sido definida "como la justicia en el tratamiento a mujeres y hombres de acuerdo a sus respectivas necesidades. La equidad de género", se subraya, "implica la posibilidad de tratamientos diferenciales para corregir desigualdades de partida: medidas no necesariamente iguales, pero conducentes a la igualdad en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades" (PNUD, 2007, pág. 7).

En el ámbito de la filosofía política, la asociación entre equidad y justicia ha sido claramente señalada por John Rawls, en su teoría sobre la justicia. En realidad, uno de los capítulos esenciales de su obra se refiere a la *Justicia como Equidad*. Uno de los principios claves de la teoría de la justicia de Rawls postula que las "desigualdades sociales y económicas deben ser conformadas de tal manera que se espere razonablemente que: (a) los más grandes beneficios deben ir a los que están en desventaja, y, (b) el acceso a empleos y cargos deben estar abiertos a todos bajo condiciones de una justa igualdad de oportunidades" (Rawls, 1972, pág. 83).

Amartya Sen ha reconocido que, por su insistencia en la equidad como procedimiento, "Rawls ha permitido un enriquecimiento significativo de la bibliografía sobre desigualdad en las ciencias sociales, que ha tendido a concentrarse exclusivamente en las disparidades de *status* o de *resultados* económicos, ignorando las disparidades en los procesos de operación asociados, por ejemplo, con la exclusión de la gente de sus cargos en base a la raza, el color o el género" (Sen, 2009, pág. 64). Este reconocimiento no debería llevar a pensar que Sen comparte plenamente los planteamientos de Rawls. Sen ha cuestionado la teoría de los bienes primarios de Rawls desde la óptica de su teoría de las capacidades (Arrieta, 2009; Roque González, 2002).

A partir de estas premisas, puede argumentarse que, sin tratar de corregir las desigualdades distributivas de partida, sin lograr condiciones mínimas de equidad, el logro de la igualdad puede ser una aspiración de difícil realización. Eso es justamente lo que sugiere Sen al observar que "La poderosa retórica de la "igualdad de los hombres" a menudo tiende a desviar la atención de las diferencias. A pesar de que esta retórica (verbigracia: "todos los hombres nacen iguales") es considerada como parte del igualitarismo, el efecto de ignorar las variaciones interpersonales puede ser, de hecho, profundamente desigualitario, porque esconde el hecho de que igual consideración a todos, demanda un tratamiento diferente a favor de los que están en desventaja social" (Sen, 2003, pág. 1). En este mismo sentido, John Roemer ha observado que "en su forma más general, la igualdad de oportunidades exige que las personas sean compensadas por los impedimentos y dificultades causadas por condiciones que no pueden controlar" (Roemer, 1995, pág. 23). Esto alude a su célebre "principio de nivelación del terreno de juego", que se encuentra en el ámbito de la llamada igualdad de oportunidades compensatoria (Bolívar, 2005a, pág. 49).

1.4 Equidad y desarrollo humano

La equidad es una de las dimensiones claves del paradigma del desarrollo humano (Hag, 2005, pág. 63).

Desde la visión sistémica del paradigma de desarrollo humano, la equidad es importante. Junto a la eficiencia y la libertad, son valores de la ética del desarrollo humano.

"La necesidad de lograr la equidad", argumenta Amartya Sen, "es un elemento central dentro de la perspectiva de la libertad en general, y en particular de la idea del "desarrollo como libertad" (Sen, 2002a, pág. 40). Según esta concepción, el desarrollo humano es el proceso de expansión de las libertades que la gente disfruta. Para ello, se requiere remover las principales fuentes de falta de libertad realmente existentes como la pobreza y la tiranía, las pobres oportunidades económicas como las carencias sociales sistemáticas, la falta de facilidades públicas, la intolerancia y otras. La libertad es, como puntualiza Sen, el medio y el fin del desarrollo humano (Sen, 1999, pág. 3).

"La promoción de la equidad", sostiene el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1996, haciéndose eco de la centralidad de la noción de equidad en el desarrollo humano, "puede requerir en algunos casos que se distribuyan los recursos de manera desigual. Los pobres, por ejemplo, pueden necesitar más ayuda estatal que los ricos. Alguna gente, como los enfermos y discapacitados, pueden requerir más recursos que otros para mantenerse en el mismo nivel de capacidad" (PNUD, 1996).

Explorar la relación entre la equidad y el desarrollo humano resulta de gran utilidad para poder encontrar criterios que ayuden a juzgar si una desigualdad es injusta. Desde el enfoque de desarrollo humano, la visión de la justicia debe centrarse en la expansión de las libertades de las personas, es decir, la variedad de cosas que las personas pueden llegar a ser y hacer. En el lenguaje del desarrollo humano, a esto último se le llama funcionamientos. Los funcionamientos son actividades de valor y estados que conforman el bienestar de las personas, tales como un cuerpo sano, estar a salvo, tener calma, contar con una cálida amistad, una mente educada, un buen trabajo, etc. Los funcionamientos están relacionados a los bienes y los ingresos, pero describen lo que una persona es capaz de hacer o ser como resultado de poseer los anteriores. Las capacidades de una persona son el conjunto de combinaciones alternativas de los funcionamientos que esta puede lograr. En otras palabras, son las libertades sustantivas que ella disfruta para llevar la vida que tiene razones para valorar (Alkire, 2005).

Desde un enfoque de desarrollo humano, las barreras que impiden que los individuos puedan ejercer cualquiera de las libertades fundamentales, como la capacidad de vivir una vida saludable, leer y adquirir conocimientos, tener un nivel de vida digno, poder participar en la vida de la comunidad o expresarse libremente, son injustas, innecesarias y socialmente evitables. Como ha argumentado (Molina, s.f., pág. 4) "La justicia ha de basarse en las consecuencias que las instituciones sociales tienen para la libertad de los individuos. Más allá de las oportunidades reales que disfrutan los individuos, deben considerarse los problemas de distribución de bienes y oportunidades: las desigualdades que tienen las personas para convertir bienes en capacidades. Ello lleva a la evaluación más allá del acceso a los bienes. El tener acceso a un determinado bien no garantiza que podamos convertir ese bien en un funcionamiento provechoso. Esta concepción va más allá de la visión Rawlsiana de la justicia".

El combate de la inequidad y la promoción de la equidad son esenciales para que las personas puedan desarrollar capacidades y aprovechar las oportunidades para escoger el estilo de vida que tienen razones para valorar. La lucha contra la inequidad es, desde la perspectiva del desarrollo humano, un objetivo de la mayor importancia. En este sentido, la búsqueda de la equidad y la reducción de las inequidades deben ser consideradas a la hora del diseño y gestión de políticas públicas.

1.5 La inequidad como obstáculo al desarrollo humano

La reducción de las brechas de inequidad es deseable porque la equidad tiene un valor intrínseco e instrumental.

La equidad es valiosa en sí misma. Trabajar para transformar la sociedad a fin de que las personas adquieran mayores capacidades y oportunidades para llevar la vida que tienen razones para valorar, es un valor en sí mismo. El principio de igualdad moral que encarna el concepto de equidad es una creencia común a muchas religiones. También se encuentra enunciado en la obra de filósofos de primera línea como Hobbes, Locke, Rousseau y Kant (Jones, 2009, pág. 19).

La equidad tiene valor instrumental para cualquier estrategia de desarrollo por sus vínculos con cuestiones tan importantes como son la eficiencia y el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la cohesión social y las transformaciones sociales de largo plazo. He aquí algunos de los obstáculos para el desarrollo humano que trae consigo la falta de equidad, o más propiamente, la inequidad (Jones, 2009, págs. 22–24):

1. Las inequidades reducen las oportunidades de las personas para contribuir a la inversión y al crecimiento económico. Desde el punto de vista económico, incrementar la equidad contribuye a la formación de un mercado nacional más inclusivo. El mercado de trabajo se ensancha y hace más fuerte la demanda interna. Estos son elementos claves para lograr crecimiento económico en el largo plazo, reduciendo la vulnerabilidad del país a los choques externos. La inequidad es también un obstáculo al crecimiento económico, porque alimenta el circulo vicioso de bajos niveles de capital humano, trabajo precario y el estancamiento de los rendimientos, lo que afecta la eficiencia económica y el desarrollo humano del país.
2. La inequidad obstruye la reducción de la pobreza. Manteniendo un nivel de crecimiento económico constante, una reducción en las brechas de inequidad, reduciría la pobreza. Lo opuesto también es cierto, es decir, un incremento en la inequidad, incrementaría la pobreza. Inequidades sociales como el acceso a salud, educación y al mercado o a derechos civiles y políticos, tienen un impacto causal directo en la pobreza. Las inequidades sociales también contribuyen a la reproducción intergeneracional de la pobreza y crean barreras de

consideración para que los individuos logren superar la misma.

3. La inequidad crea un ambiente de descontento social y de protesta que impide el crecimiento económico porque limita el diálogo y la negociación pacífica de las diferencias. Amartya Sen ha reconocido que la inequidad puede ser un ingrediente clave en el estímulo a la rebelión social. Las inequidades alimentan también la desconfianza hacia las instituciones, lo que afecta el crecimiento económico. Altos niveles de confianza en las instituciones tienen beneficios efectivos para el crecimiento económico porque incrementan la confianza en los beneficios del trabajo cooperativo. Existen además vínculos muy estrechos entre las inequidades en la distribución de la tierra y el capital humano y el crecimiento. Hay también estrechos vínculos entre la inequidad y el bajo nivel de confianza de los inversionistas, la corrupción, las inestabilidades económicas, la inestabilidad macroeconómica, la baja cobertura de la educación secundaria y superior, las altas tasas de fertilidad, la esperanza de vida, y el crecimiento económico.
4. Altos niveles de inequidad pueden fortalecer la monopolización del poder político. La inequidad en la distribución de los ingresos, de la riqueza y del acceso a educación crean relaciones de poder desiguales, en las cuales los que tienen más poder, lo usan para garantizar su posición de ventaja social. Esto provoca una sensación de indiferencia entre los menos poderosos, que ven postergadas sus demandas y aspiraciones, lo que incide negativamente en la cohesión social y en el sentimiento de cooperación entre las partes. La experiencia histórica muestra que las sociedades más equitativas obtienen niveles de confianza y cooperación muy altos de parte de sus ciudadanos y ciudadanas. La inequidad favorece el desarrollo de la violencia, la desintegración de la vida comunitaria y la polarización. La inequidad debilita la confianza en la democracia como régimen político. Las encuestas han revelado que un porcentaje significativo de la población de los países latinoamericanos ha perdido la confianza en la capacidad de los regímenes democráticos para mejorar sus condiciones de vida y está dispuesta a apoyar regímenes populistas y autoritarios que prometen introducir cambios sustanciales en su acceso a los bienes básicos de consumo general.
5. Las inequidades alimentan también un desigual acceso a la justicia. Los que tienen más recursos pueden obtener asesoría legal profesional e influir en el curso de los juicios. Esta posibilidad no está al alcance de los más pobres, y, en general, de las personas que viven en condiciones de desventaja social. Esto alimenta la desconfianza hacia la institucionalidad de la administración de justicia. Como ha observado un autor, "el sistema de administración de justicia constituye la última frontera donde los ciudadanos perciben si sus derechos son efectivamente respetados y garantizados; de ahí la imperiosa necesidad de facilitar y favorecer, no solo el acceso a la justicia, sino un acceso *efectivo* a la misma" (Méndez, 2003, pág. 16).

En general, las inequidades crean barreras que impiden el desarrollo humano de las personas y la libertad de escoger el tipo de vida que tienen razones para valorar. En el caso de América Latina, se ha destacado la importancia de las barreras de carácter adscriptivo como el origen social, la riqueza familiar, el género, las cuestiones generacionales y el origen étnico. Hay también factores distributivos que están en la base de la inequidad secular. Entre ellos pueden subrayarse los relativos a la distribución del ingreso, del patrimonio, de las oportunidades educativas y de la salud, el acceso a información y conocimientos, a la participación en la toma de decisiones de interés colectivo y el acceso a una justicia imparcial, pronta y efectiva (Atria, 2004, pág. 9).

1.6 Dimensiones de la inequidad

La inequidad es un fenómeno multidimensional. Siguiendo las clásicas divisiones de la sociedad en su conjunto es usual distinguir las siguientes dimensiones de inequidad: económica, social y política (Cf. Green y Keselman, 2006, pág. 1; Justino, Litchfield, y Whitehead, 2003, pág. 5; Stewart, 2002, pág. 2). La inequidad en el acceso a justicia es tratada usualmente como uno de los componentes de la inequidad política (Cf. Justino, Litchfield, y Whitehead, 2003). Sin embargo, en este Informe se aborda como una dimensión separada.

La inequidad económica se refiere a las desigualdades injustas, innecesarias y socialmente remediables en la distribución del ingreso y de la riqueza. La inequidad social se refiere a las disparidades igualmente injustas, innecesarias y socialmente remediables en el acceso a servicios de educación, salud, vivienda, mecanismos de protección social, etc. En sociedades de mercado, el acceso a estos bienes y servicios depende en

buena medida de la disponibilidad de ingresos y de riqueza. La inequidad política se refiere a las desigualdades injustas, innecesarias y socialmente remediables en el acceso al poder político, a la participación y a la toma de decisiones públicas. La inequidad en el acceso a la justicia alude al acceso diferencial de los ciudadanos y ciudadanas al sistema de justicia. Esta forma de inequidad se encuentra fuertemente condicionada por el ingreso y la riqueza de las personas.

Como ha quedado sugerido en el párrafo anterior, las inequidades económicas, sociales, políticas y en el acceso a justicia, se encuentran estrechamente interrelacionadas y se refuerzan entre sí (Banco Mundial, 2005, págs. 14–15). Si bien es cierto que el acceso a ingresos y riqueza se encuentra en la base de la inequidad social y política, éstas a su vez, se convierten en factores que potencian la inequidad económica, en una suerte de círculo vicioso en que unas alimentan a las otras en una espiral ascendente. Como ha señalado un estudio del Banco Mundial, "el estatus económico de las personas puede determinar y configurar de muchas maneras las oportunidades que ellas tengan para mejorar su situación. El bienestar económico también puede contribuir a mejores resultados en educación y mejor cuidado de la salud. A su vez, la buena salud y la buena educación típicamente son determinantes del estatus económico" (Banco Mundial, 2005, pág. 27).

En este Informe, el estudio de las dimensiones de la inequidad y sus variables tendrán como ejes de análisis los siguientes factores que definen características objetivas de los grupos sociales: nivel socio-económico, nivel educativo, ámbito de residencia (urbano, rural), género y etnicidad. Adicionalmente, se presenta un panorama del estado de situación del desarrollo humano del país bajo un enfoque de inequidad territorial.

1.7 Una primera aproximación a las percepciones sobre inequidad en Honduras

La percepción es el proceso cognoscitivo que permite a las personas interpretar y comprender el entorno en que se desenvuelven. Este proceso conlleva la búsqueda, obtención y procesamiento de la información que se recibe de distintas fuentes.

A pesar que la forma en que las personas interpretan la información que reciben varía nota-

GRÁFICO 1.1: Adultos hondureños que opinan que hay mucha o muchísima desigualdad en Honduras en diferentes ámbitos. 2011

Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

GRÁFICO 1.2: Percepción de los adultos hondureños sobre el nivel de desigualdad actual comparado con el de 10 años atrás. 2011

Porcentaje de población 25-64 años que opina que hay desigualdad en Honduras

	Más	Menos	Igual
Ingreso	68.2	17.9	13.9
Acceso a empleos bien remunerados	65.7	19.8	14.5
Acceso a tierra	67.4	16.5	16.1
Acceso a crédito	60.7	21.2	18.1
Acceso y calidad de educación	61.2	21.8	16.9
Acceso a servicios de salud	58.8	22.5	18.7
Acceso a cargos de poder político	61.5	16.7	21.7
Acceso a justicia	66.2	15.2	18.6

Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

blemente, conocer la percepción de la población acerca de ciertos temas es muy importante, porque esta se convierte, en cierta manera, en la realidad que ellos viven y determina muchas de sus actitudes y acciones.

Una aclaración es necesaria. Al momento de elaborar las preguntas de la Encuesta Nacional de Percepción del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (ENPDH) 2011 se cambió el concepto de inequidad por el concepto de desigualdad. Esta decisión se debió a que en el proceso de diseño de la Encuesta se observó que el concepto de desigualdad era más fácil de comprender por los encuestados que el concepto de inequidad, con el cual estaban poco familiarizados. Aunque ello puede hacer pensar en incoherencias conceptuales, al momento de leer los resultados de la encuesta, se hace en clave de inequidad.

Los hondureños y hondureñas tienen una clara percepción de que viven en un país dominados por inequidades, esto es, por desigualdades socialmente injustas y remediables. Esta percepción queda claramente reflejada en los resultados de la ENPDH 2011.

El gráfico 1.1 muestra las respuestas de la población encuestada a la pregunta: ¿Usted cree que en Honduras existe desigualdad en diferentes ámbitos como el ingreso, la distribución de la tierra, la educación, la salud o el acceso a cargos de poder y justicia, etc.?

Más del 80% de los encuestados consideraron que hay mucha o muchísima desigualdad en el acceso al ingreso, al capital (propiedades e inversiones), a la tierra, al crédito, a empleos bien remunerados, a educación de calidad, a servicios de salud, a jubilaciones y pensiones, a cargos de poder político y a la justicia. La excepción a esta generalización, es la participación en organizaciones sociales, comunitarias o políticas, que alcanza un 75.5%. No hay diferencias significativas en estas percepciones teniendo en cuenta consideraciones de área de residencia, género, nivel educativo, quintil socio-económico y la pertenencia o no a grupos étnicos hondureños.

Otra pregunta que se hizo a los encuestados busca aproximarse a una visión intergeneracional de las inequidades. La pregunta es la siguiente: *¿Usted cree que hoy existe más, menos o la misma desigualdad que hace 10 años?* Las respuestas a esta pregunta apuntan a que la mayoría de los adultos hondureños consideran que las inequidades han aumentado en todos los ámbitos (entre 58.8% y 68.2% dependiendo del ámbito). También, dependiendo del ámbito, entre un 15.2% y 22.5% opina que las inequidades han disminuido. Proporciones similares de acuerdo al ámbito, consideran que las inequidades se han mantenido iguales (ver gráfico 1.2). Simplificando un poco, podría decirse que seis de cada diez hondureños y hondureñas consideran que las inequidades o desigualdades injustas y socialmente remediables, han aumentado. En cambio, dos de cada diez consideran que han disminuido y un porcentaje semejante, que se han mantenido iguales. El tema

GRÁFICO 1.3: Percepciones generales de los adultos hondureños sobre la desigualdad. 2011

Porcentaje de población 25-64 años que opina que hay desigualdad en Honduras

	Nada/poco de acuerdo	De acuerdo/muy de acuerdo
Existe desigualdad porque Dios así lo quiere	90.3	9.7
La desigualdad es injusta	23.6	76.4
La desigualdad es beneficiosa porque motiva a los que tienen menos a superarse	52.2	47.8
La desigualdad genera inseguridad y violencia	14.4	85.6
En este país están desempleadas sólo las personas que no quieren trabajar	81.7	18.3
La desigualdad reduce la confianza en las instituciones públicas	30.1	69.9
Es responsabilidad del gobierno reducir las desigualdades	22.8	77.2
La desigualdad es un problema tanto para los ricos como para los pobres	44.8	55.2
En Honduras existe intolerancia contra personas y grupos que son diferentes a la mayoría	26.6	73.4
Los ricos deben pagar una mayor parte de su ingreso en impuestos que los pobres	11.4	88.6

Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

es que las inequidades están claramente asentadas en el imaginario de los hondureños y son claramente identificables por los mismos.

Desagregando los resultados por factores como el área de residencia, sexo, nivel educativo, quintil socio-económico y etnicidad, las respuestas a esta pregunta muestran que no hay diferencias significativas por cada una de las variables consideradas. A título de ejemplo, la desagregación por sexo de las respuestas a la pregunta anterior, no muestran diferencias significativas entre hombres y mujeres. El 66.5% de los hombres y el 69.8% de las mujeres dijeron que hay más desigualdad de ingresos respecto a la que había hace 10 años. Los porcentajes en otras dimensiones son bastante parecidos.

Se trató de indagar si las desigualdades mencionadas por los encuestados, son calificadas como inequidades, es decir, como desigualdades injustas. El 88.6% están convencidos que, por razones de equidad, los que tienen más deben tributar más que los que tienen menos, es decir que, están en contra de la distribución regresiva de los tributos que caracteriza el país. El 85.6% están convencidos que la inequidad es fuente de inseguridad y violencia. El 81.7% están convencidos que el desempleo realmente existente no se debe a que la gente es haragana y no quiere trabajar, sino que hay una gran falta de oportunidades para acceder a empleos decentes en el país. El 77.2% está convencido que el gobierno es responsable de impulsar políticas de justicia redistributiva que reduzcan las brechas de inequidad. El 76.4% está convencido que la desigualdad es injusta. El 90.3% de la población encuestada está convencida que las inequidades que existen en el país no son producto de la voluntad de Dios, sino que son socialmente construidas. El 73.4% está convencido que hay intolerancia hacia personas y grupos que son diferentes a la mayoría. Finalmente, el 69.9% está convencido que la incapacidad del Estado para reducir las brechas de inequidad existentes en el país provoca desconfianza en las instituciones públicas. Esto, como se verá en capítulos posteriores, debilita la confianza del ciudadano hacia las instituciones públicas y tiene un impacto negativo sobre la confianza en la democracia y es un obstáculo de consideración para el desarrollo humano del país. Honduras ganaría mucho si se embarcará en un esfuerzo vigoroso y sostenido por reducir las brechas de inequidad actualmente existentes.

1.8 Estructura del Informe

Además de este primer capítulo de naturaleza conceptual, el Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2011, consta de seis capítulos adicionales.

En el segundo capítulo, se estudia la **inequidad económica** en Honduras. En él se analizan

variables como la distribución de los ingresos en el mercado de trabajo, la concentración de la tierra y el capital industrial y financiero, las inequidades en el acceso al crédito y en la distribución de las cargas impositivas. Este capítulo considera las dificultades de obtener información pertinente y robusta para hacer análisis más detallados sobre variables claves para la comprensión de las inequidades económicas, como puede ser la concentración del capital físico de las empresas y de los bancos.

El tercer capítulo está dedicado al análisis de la **inequidad social**. En este capítulo se analizan dos dimensiones claves: la educación y la salud. El capítulo concluye con una breve consideración sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas impulsados por el Estado, tratando de valorar su contribución a la educación y a la salud de los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad hondureña.

El cuarto capítulo está dedicado a la **inequidad política**. Se analizan aquí las variables que son fundamentales para comprender el acceso inequitativo a los altos puestos de decisión que caracteriza la sociedad hondureña. Se explora la forma como se reclutan las élites a nivel municipal, parlamentario y a nivel ministerial. El Informe plantea que la reducción de estas brechas de inequidad política están asociados a logros en la reducción de la inequidad económica y social y en la introducción de instrumentos de participación relacionados con la democracia deliberativa.

El quinto capítulo está dedicado a las inequidades en el **acceso a la justicia**. Este capítulo se ocupa de identificar los factores claves que inhiben el acceso al sistema de justicia y de verificar los avances obtenidos en este ámbito, en el marco de la reforma del sistema judicial en el país. Se explora la importancia de algunas entidades que ofrecen servicios de facilitación para el acceso a la justicia como es el Consultorio Jurídico Gratuito de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, una de las iniciativas más longevas en servicios de este tipo.

El sexto capítulo presenta el **estado de situación del desarrollo humano** en Honduras a través de los índices correspondientes. Para enriquecer la perspectiva de estos índices de desarrollo humano, el capítulo incorpora hallazgos que proceden del análisis de las inequidades territoriales en los mismos.

El último capítulo contiene la **parte propositiva** del Informe. En él se hace un llamado al gobierno, la empresa privada, la sociedad civil y a los académicos, a un pacto social para reducir las brechas de inequidad en el país. En base a ejes temáticos que se desprenden del análisis multidimensional de la inequidad en Honduras, se pretende consensuar una propuesta concreta para promover un desarrollo humano equitativo en el país. Esta propuesta se inscribe en el marco de la Visión de País 2010-2038 y en el Plan de Nación 2010-2022 que rige en el país y pretende contribuir a su ejecución.

Capítulo 2 Inequidad económica: ampliando las opciones de ingreso y acceso a activos de los más desventajados

2.1 Aspectos Conceptuales

En este capítulo se designa como inequidad económica a aquellas desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza que son socialmente injustas, innecesarias y remediables. Dichas desigualdades tienen efectos acumulativos, ya que ejercen una influencia determinante en otros ámbitos de la vida social y política.

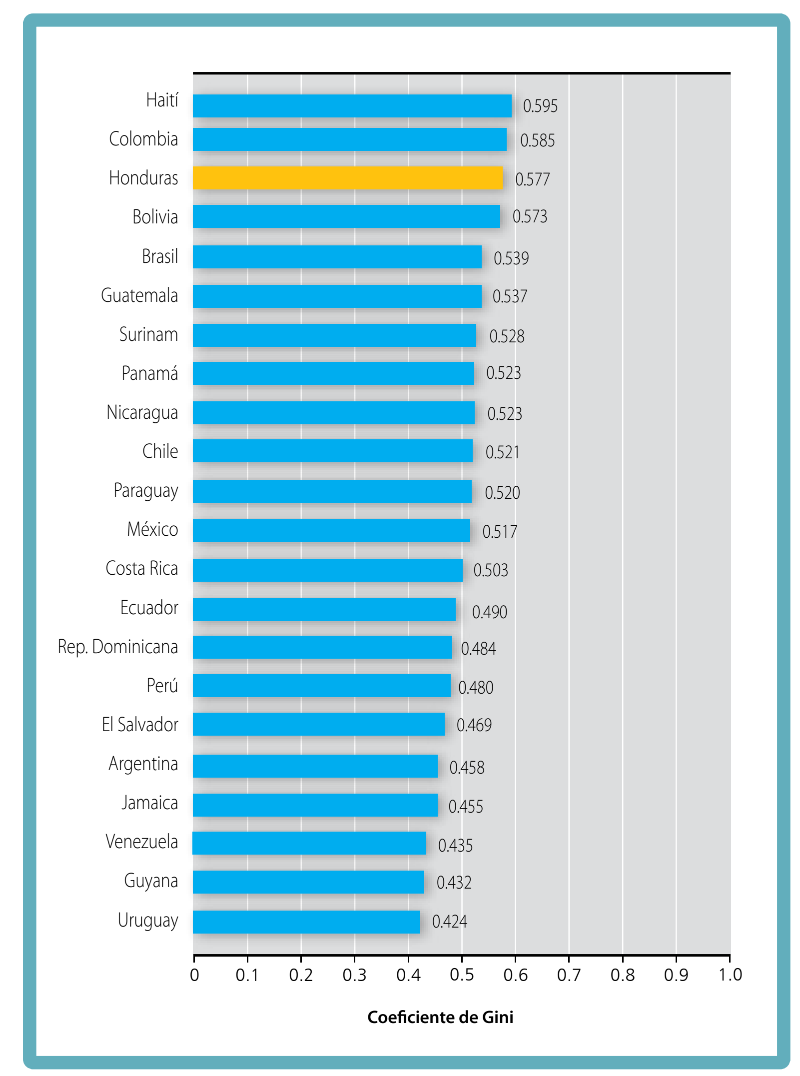
La inequidad económica ha sido y continúa siendo un tema altamente controvertido. Hay, al menos, dos posiciones opuestas en torno a la importancia de las inequidades en la economía de nuestras sociedades. Una primera posición, sostiene que estas inequidades son positivas para la sociedad. Una segunda posición, sostiene que por el contrario, estas tienen impactos negativos sobre la sociedad.

La primera posición ha sido defendida por partidarios del libre mercado como Ludwig Von Mises. A juicio de este autor "La desigualdad de riqueza y de ingresos es una característica esencial de la economía de mercado. Es el implemento que establece la supremacía de los consumidores al darle el poder para obligar a todos los que están dedicados a la producción, a cumplir con sus órdenes. Obliga a todos los que están empeñados en la producción, a realizar el máximo esfuerzo para abastecer a los consumidores. *Hace funcionar la competencia. El que complace mejor a los consumidores es el que gana más y acumula riquezas"* (Von Mises, 2011, pág. 1). Además, Von Mises sostiene que *"La desigualdad de riqueza y de ingresos es la causa del bienestar de las masas, no la causa de la desgracia de nadie. Donde hay un "grado menor de desigualdad", necesariamente hay un nivel de vida inferior para las masas"* (Von Mises, 2011, pág. 1).[1]

Para la segunda posición puede verse, a título de ejemplo, la argumentación de Andrés Solimano: "El tema de la desigualdad es importante por razones de justicia distributiva y por razones instrumentales. Desde el primer punto de vista la desigualdad de ingresos y riqueza (un resultado) puede reflejar grandes desigualdades de oportunidades que difícilmente son compatibles con las nociones generales de equidad social y justicia distributiva. Hay un consenso en la literatura de crecimiento económico y economía política sobre los costos económicos (presentes y futuros) de la desigualdad excesiva asociado al desperdicio de talentos y habilidades de la población pobre y de ingresos medios y bajos que no tienen acceso a educación de buena calidad, crédito y otros activos que permiten desarrollar las potencialidades productivas innatas de las personas. Además, la desigualdad puede atentar contra la acumulación del capital físico y humano, y el ritmo y estabilidad del proceso de crecimiento económico ya que generalmente se asocia a conflicto social, tensiones distributivas, inestabilidad política y tentaciones populistas. Es decir, la desigualdad (alta o excesiva) es poco deseable por afectar negativamente otras variables que estamos interesados en promover como el crecimiento económico, la estabilidad y la cohesión social" (Solimano, 2007, pág. 3–4).

Argumentando en esta misma dirección, Richard Wilkinson, se refiere a los impactos de la inequidad económica en el ámbito de las relaciones sociales y en la cohesión social. Según su argumentación, entre mayor es la inequidad eco-

GRÁFICO 2.1: Coeficiente de Gini para países de América Latina y El Caribe. Período 2000-2011*



*/ Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período especificado.
Fuente: Elaboración propia en base a (PNUD, 2011, págs. 153-156).

nómica, mayor es la distancia social entre grupos de ingresos y menor es el sentido de identidad colectiva. Se ensancha la brecha social que existe entre "ellos" y "nosotros". Se imponen de esa manera relaciones de dominación y subordinación, de superioridad e inferioridad, de valores jerárquicos y autoritarios. Todo esto conduce a estimular la competencia por posiciones de privilegio, a fomentar el interés propio, la búsqueda agresiva de ganancias y el éxito material. En este contexto, se desarrolla un marcado desinterés por el bienestar ajeno y la solidaridad social. El resultado es que se empobrecen las relaciones sociales y se debilita la cohesión social (Wilkinson, 2005, pág. 201).

Bajo estas condiciones no es difícil argumentar que la inequidad económica constituye una barrera de importancia para el desarrollo humano. Si ésta inhibe el desarrollo de capacidades y oportunidades para que las personas puedan escoger el tipo de vida que tienen razones para valorar, se convierte en un obstáculo para el logro del mismo. En este sentido, la reducción de las brechas de inequidad económica y su secuela, se encuentra en sintonía con la promoción de una estrategia de desarrollo humano equitativo e incluyente.

Se han identificado varios determinantes de la inequidad económica en América Latina (ver por ejemplo Cohen, 2010, pág. 3; Ferreira, Walton, y Bank, 2005, pág. 6; Solimano, 2010, págs. 11–12). Entre ellos, en este Informe, se analizan los siguientes: 1) la inequidad en la distribución de los ingresos en el mercado de trabajo y del capital educativo; 2) la concentración de la tierra; 3) la concentración del capital; 4) la inequidad en el acceso al crédito, y, 5) la inequidad en la distribución de las cargas impositivas.

2.2 Inequidad en la distribución de los ingresos

Una de las medidas más conocidas para analizar la inequidad en la distribución de los ingresos es el coeficiente de Gini, el cual se expresa como un número ubicado entre 0 y 1. El cero representa la perfecta igualdad (todos los habitantes del país tienen el mismo ingreso) y el uno, representa la total inequidad (una persona tiene todo el ingreso y los demás no tienen nada).

El gráfico 2.1 muestra los coeficientes de Gini calculados para Honduras y para otros países de la región latinoamericana. Honduras tiene uno de los coeficientes de Gini más altos de América Latina, sólo superado por Colombia y Haití, lo cual indica que es uno de los países con mayor inequidad en la distribución de los ingresos en la región. También queda evidenciado que Honduras supera a los demás países del istmo centroamericano.

En el caso de Honduras, se observa una ligera tendencia ascendente del coeficiente de Gini entre 2001 y 2007, para luego caer en los años 2008 y 2009. A partir de 2010, la tendencia se invierte hasta volver a alcanzar los niveles que tenía en los años 2003-2004 (ver gráfico 2.2).

Otra forma de calcular la inequidad en la distribución de los ingresos, es comparar la proporción del mismo que percibe el 10% de la población más rica y el 10% de la más pobre. En el 2009, el primer decil de ingreso, correspondiente a los más pobres, percibe el 0.7% del ingreso nacional. En cambio, el décimo decil, correspondiente a las personas con

mayores ingresos, percibe el 40.6% del ingreso nacional. El décimo decil percibe un porcentaje de ingresos ligeramente menor que los porcentajes acumulados de los deciles 1 al 8, que perciben en conjunto, el 41.4% del ingreso nacional. Esto significa que el 10% más rico, tiene un nivel de ingreso similar al que percibe el 80% de la población de menores ingresos (ver gráfico 2.3).

2.3 Inequidad en la distribución de los ingresos en el mercado de trabajo y su relación con el capital educativo

Para medir la inequidad en la distribución de los ingresos se utilizan datos de las encuestas de hogares. En este punto, es necesario aclarar que éstas tienden a reflejar más los ingresos provenientes del trabajo que los provenientes del capital, como son las utilidades, los dividendos y los intereses. Estos últimos son, por regla general, sub-declarados u omitidos (Solimano, 2007, pág. 21). El caso hondureño no es la excepción. Sin embargo, en sociedades tan pobres e inequitativas como la hondureña, se puede agregar otro elemento para entender la ausencia de este tipo de ingresos. La proporción de la población que obtiene ingresos significativos por dividendos e intereses, es muy pequeña y, por tanto, es muy difícil que estos queden incluidos en las muestras de las encuestas.

Las fuentes principales de ingreso que recogen las Encuestas de Hogares en el país son el ingreso laboral (salario monetario o en especies o ingreso generado por cuenta propia), las pensiones y jubilaciones, los alquileres, las ayudas familiares, las remesas y las ayudas institucionales. Excluyen las utilidades, los dividendos y los intereses.

El gráfico 2.4 muestra la composición del ingreso de los hogares a nivel nacional, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de mayo de 2010. El 81.9% de los ingresos captados por los hogares corresponden a ingresos laborales, y el 18.1% restante a ingresos no laborales. Entre los ingresos no laborales, el más importante es el de las ayudas familiares que representan el 6.2% de los ingresos de los hogares. Le siguen en importancia, las remesas del exterior que representan un 5.8% y luego los alquileres, con el 2.2%.

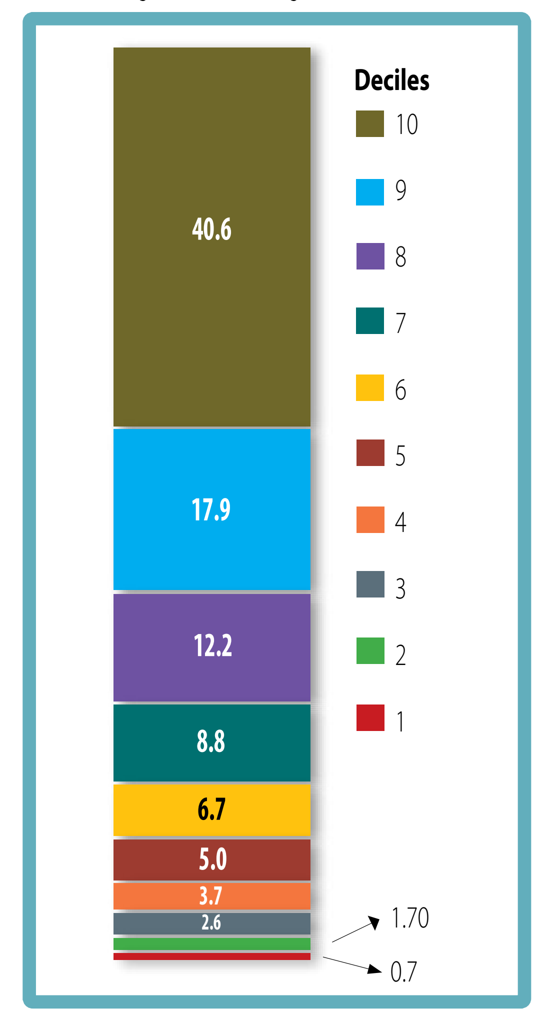
Habiendo aclarado esta limitación de los datos de las encuestas de hogares, se procede a analizar la relación que existe entre las diferencias en capital educativo y los ingresos obtenidos en el mercado de trabajo.

GRÁFICO 2.2: Evolución del Coeficiente Gini en Honduras. Período 2001-2011



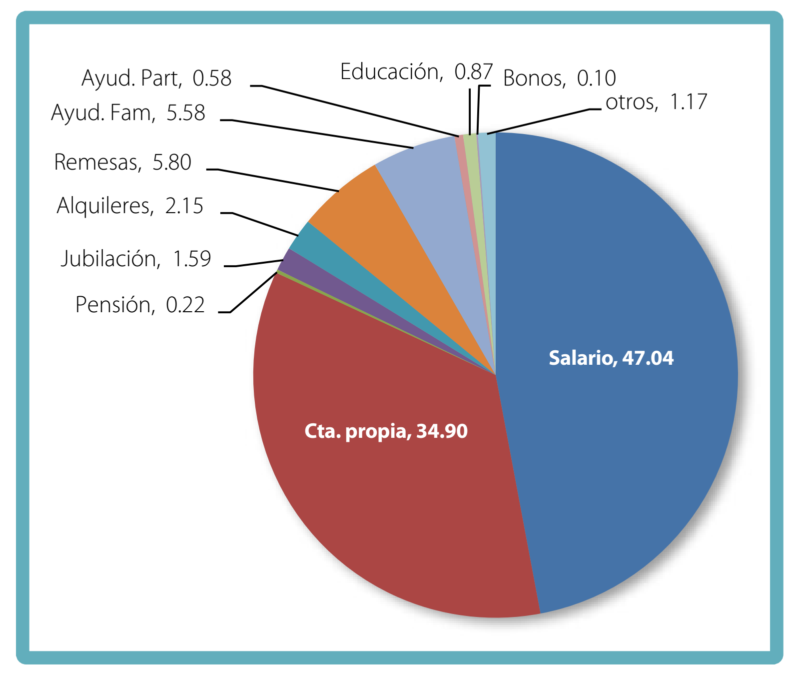
Fuente: Elaboración propia en base a INE (2011).

GRÁFICO 2.3: Distribución del ingreso familiar en Honduras, según deciles de ingreso. 2009



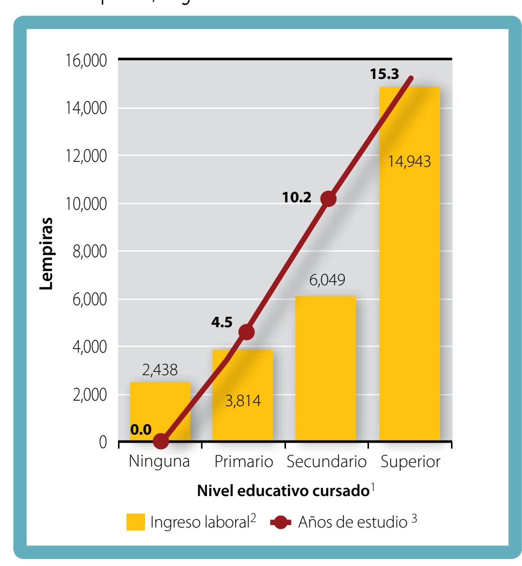
Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEDLAC (SEDLAS y Banco Mundial). Accedido en abril de 2011.

GRÁFICO 2.4: Distribución porcentual de las fuentes de ingreso de los hogares hondureños. 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE. EPHPM, mayo 2010.

GRÁFICO 2.5: Ingreso laboral y años de estudio promedio de los ocupados, según su nivel educativo. 2010



/1. Cursado significa que se ingresó al nivel educativo mencionado, pero no necesariamente se culminó.
/2. Incluye aquellos que reportaron ingreso en ocupación principal o secundaria.
/3. No se toma en cuenta el ciclo pre-escolar.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE. EPHPM, mayo 2010.

Una de las principales fuentes de inequidad en la distribución de los ingresos es el capital educativo acumulado por las personas, ya que entre mayor es su nivel educativo, mayor es la posibilidad de obtener empleos bien remunerados y de buena calidad.

El ingreso mensual promedio de una persona que ha cursado la educación superior, es casi dos veces y media más alto que el de una persona que ingresa a educación secundaria, casi cuatro veces más que el de una que ingresa a la educación primaria y seis veces más, que el de una que no tiene ningún nivel de escolarización (ver gráfico 2.5).

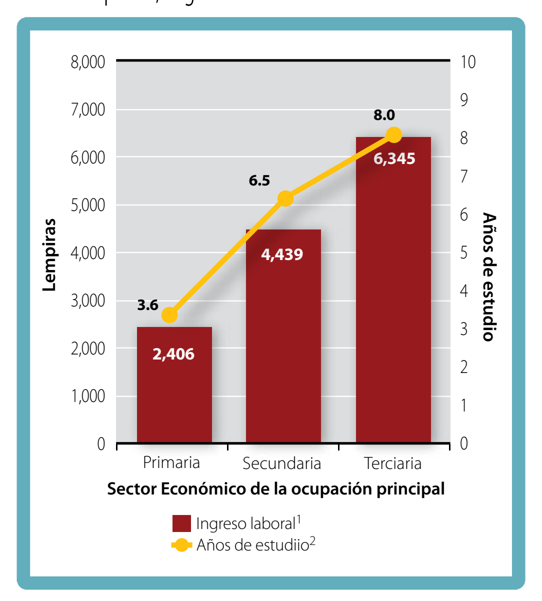
Al examinar la composición de los quintiles de ingreso de los hogares por el nivel educativo del jefe de hogar con datos de la EPHPM 2010, se observa que, en el quintil 1, el de los hogares de menores ingresos, el 36% no tienen ninguna educación formal y el 58.9% tienen educación primaria. Por el contrario, en los hogares del quintil 5, el de los hogares de mayores ingresos, la mayor parte tienen educación secundaria y superior (33.4% y 26.6%, respectivamente).

La correlación positiva encontrada entre el nivel educativo, el ingreso laboral y el nivel económico de los hogares, confirma lo dicho por Cohen (2010, pág. 3) en el sentido que "el mercado premia a quienes tienen educación, lo que constituye un estímulo para que las familias y las personas se interesen en que sus miembros aprovechen la oferta educacional. Asimismo, la educación es un activo que puede distribuirse sin tener que negárselo o quitárselo a otros. El aumento del capital humano –basado principalmente en la mayor educación– es fundamental para asegurar en el largo plazo la continuidad del crecimiento económico, sobre bases más modernas".

Una mayor escolaridad también permite insertarse en sectores económicos donde en promedio se obtienen mejores ingresos laborales (ver gráfico 2.6). Los mejores ingresos promedio corresponden a los que se dedican a actividades del sector terciario (servicios), los que tienen en promedio 8.0 años de educación y L. 6,345 de ingreso. Le siguen en importancia, los que se dedican a actividades del sector secundario (manufactura), los que tienen en promedio 6.5 años de educación y L. 4,439 de ingreso. En la escala más baja de salarios, se encuentran los que se dedican a actividades del sector primario (agricultura, ganadería y silvicultura), los que tienen 3.6 años de educación y un ingreso de L. 2,406 en promedio.

El sector primario es uno de los sectores de la actividad económica del país, que acusa los niveles más bajos de pobreza. Según la EPHPM de mayo de 2010, el 67% de los ocupados que trabajan en el sector primario, pertenecen a los dos quintiles de menor ingreso, quienes normalmente caen en

GRÁFICO 2.6: Ingreso laboral y años de estudio promedio de los ocupados, según sector económico. 2010



/1. Solamente tomando en cuenta aquellos que reportaron ingreso en ocupación principal.
/2. No se toma en cuenta el ciclo pre-escolar.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE. EPHPM, mayo 2010.

categorías de pobreza e indigencia. Los ingresos de este grupo poblacional son tan bajos, que resultan insuficientes para reproducir las condiciones básicas de su existencia.

***

"…ahorita, uno no puede comprar ni una carga de maíz, porque vale más de L. 1,000. El fertilizante se puso bien alto. La gente ya no alcanza para comprarlo y hacer sus trabajos. Una bolsa de abono es carísima. La gente está volviendo a trabajar la tierra como antes, sin nada, porque no alcanza."

Mujer étnica, del área rural, nivel socio-económico bajo. Grupo Focal en el tema socio-económico. Santa Rosa de Copán, 2011.

***

Entre mayor sea el nivel educativo de las personas, estas tienen más opciones de ubicarse en sectores económicos que generan mejores ingresos. Según la EPHPM de mayo 2010, el 87.7% de las personas con educación superior, están insertas en el sector terciario de la economía, el 8.1% en el sector secundario y sólo el 4.2% en el sector primario. Por otra parte, el 65.8% de las personas que no tienen ninguna escolaridad formal y el 47.1% de las que tienen educación primaria, están insertas en el sector primario de la economía.

El sector primario es uno de los sectores de actividad económica que tiene los niveles más bajos de productividad en el país, sobre todo, en los sectores asociados a la pequeña propiedad agrícola, lo que incide en los bajos ingresos que obtienen los trabajadores de este sector. En cambio, en los sectores de mayor productividad, como el de establecimientos financieros, seguros, bienes y servicios y el de electricidad, gas y agua, se dan los mejores ingresos promedio por trabajo (ver gráfico 2.7).

Otro elemento a considerar en la relación entre el nivel educativo y el nivel de ingreso laboral, es el tamaño de la empresa donde trabajan los asa-

RECUADRO 2.1: Pobreza e inequidad económica

La evidencia apunta a que el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza es significativamente más bajo cuando la inequidad aumenta. Si el crecimiento económico contribuye al aumento en la inequidad, entonces la pobreza empeorará, si no en términos absolutos, por lo menos en términos relativos. Esto se evidenciará en la situación socioeconómica de los pobres, los cuales se encontrarán en una condición comparativamente peor.

Una política de incentivos fiscales para las grandes empresas puede conducir a un rápido crecimiento económico debido al aumento en las inversiones. Sin embargo, la inequidad seguramente aumentará, ya que los bajos salarios de los trabajadores afectarán adversamente el consumo personal y las inversiones en capital humano. Por el contrario, cuando la estrategia de crecimiento es consistente con el objetivo de reducir las inequidades, tanto la pobreza absoluta como la relativa, decrecerán.

Las inequidades en la propiedad y la distribución de la tierra también tienen un impacto negativo en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Las economías rurales, en las que la propiedad de la tierra está concentrada en pocas manos, enfrentan generalmente altos costos asociados con la supervisión del trabajo, inhibiendo el crecimiento.

Una alta inequidad en la distribución de los activos también puede afectar adversamente el crecimiento económico, debido a que puede limitar el progreso en el logro educacional y en la acumulación de capital humano, que son factores que contribuyen a una mayor productividad y a la reducción de la pobreza. Por otro lado, las tensiones sociales causadas por las inequidades en la distribución de la riqueza y de los ingresos, pueden "erosionar la seguridad de los derechos de propiedad, aumentar la amenaza de expropiación, ahuyentar las inversiones extranjeras y domésticas, y aumentar el costo de seguridad de los negocios y del cumplimiento de los contratos".

Las inequidades en el acceso a insumos de producción y a recursos productivos, también tienen un impacto negativo en la reducción de la pobreza, ya que estos aumentan los costos de producción y mercadeo de los pobres, volviéndolos menos competitivos y menos aptos para aumentar sus ingresos. En general, los pobres tienen limitado acceso a tierra, crédito, información y mercados. Debido a que la tierra es un insumo clave para la función de producción de los pobres rurales, los patrones de propiedad de tierra y el desplazamiento de los pobres a tierras menos productivas, reducen su capacidad productiva. El acceso a crédito y otros servicios financieros son cruciales, ya que permiten a los pobres establecer micro y pequeñas empresas propias.

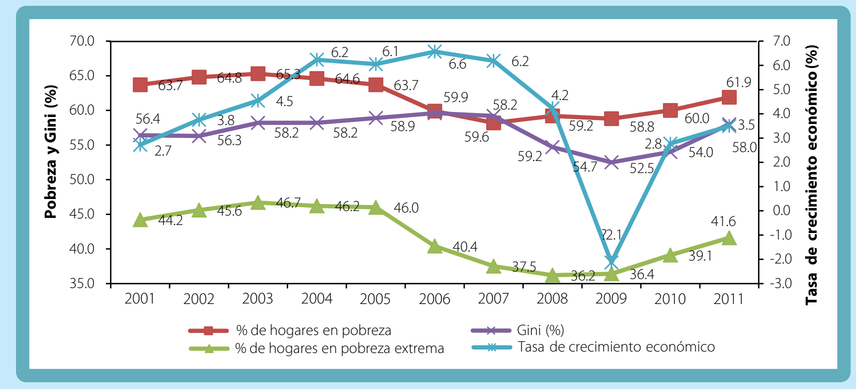
Los éxitos de los programas de microcréditos en ayudar a los pobres a embarcarse en nuevos emprendimientos de negocios, constituyen una evidencia de que proveer acceso más equitativo a los mercados y servicios financieros, promueve la reducción de la pobreza. Con la expansión del Internet y las tecnologías de la comunicación, el acceso a la información y a mejor comunicación, se ha vuelto más fácil e importante, no sólo para mejorar el acceso a servicios sociales o la protección de derechos, sino que también para permitir a los pobres competir más justamente en el mercado global.

En el presente, los pobres tienen un inequitativo acceso a los mercados locales y nacionales para sus productos, debido a la distribución inequitativa de la infraestructura de comunicación y transporte. Dado que la mayoría de los pobres viven en áreas rurales, las políticas que favorecen a las áreas urbanas en detrimento de las rurales, empeoran las inequidades y perpetúan la pobreza.

Fuente: (UNDESA, 2005, págs. 14-15).

RECUADRO 2.2: La tendencia de la pobreza en Honduras

GRÁFICO 1: Tendencia histórica de indicadores seleccionados en relación con la pobreza en Honduras. 2001-2011



Fuente: Elaboración propia en base a INE. EPHPM, mayo 2001-2011 y BCH.

Al comparar las tasas de pobreza estimadas en términos de hogares del año 2001 y el 2011, se puede concluir que hubo una reducción en la pobreza de 1.8 pp y una reducción en la pobreza extrema de 2.6 pp. Sin embargo, al analizar detenidamente la tendencia durante la última década de los indicadores de pobreza y otras variables relacionadas, tales como el crecimiento económico y la inequidad, se pueden matizar dichas conclusiones (ver gráfico 1).

La tendencia muestra que las tasas de pobreza se redujeron significativamente solamente entre los años 2005 al 2008, especialmente la de pobreza extrema. En los años anteriores a este período, la tasa de pobreza tendió a estancarse y la tasa de pobreza extrema subió levemente. En los años posteriores al período mencionado, ambas tasas tienden a incrementarse en tal medida que solo Honduras y México fueron los únicos dos países en la región latinoamericana con incrementos significativos en sus tasas de pobreza y pobreza extrema entre el 2008 y el 2010 (CEPAL, 2011).

En el período en que la pobreza logró reducirse, se ocupó de un crecimiento económico arriba del 6%, que duró hasta el 2007. Después de este año, el crecimiento desaceleró acompañado de una ligera reducción en la inequidad (medida por medio del Coeficiente de Gini de ingresos de los hogares), lo que permitió que la pobreza extrema continuara bajando hasta el 2008. Para el 2009 la desigualdad continuó disminuyendo levemente, pero con un crecimiento económico negativo, producto del fuerte impacto de la crisis económica internacional y la crisis política local, lo que no pudo detener el aumento en los niveles de pobreza. Ya para el 2011, el crecimiento económico intenta repuntar de manera positiva con valores abajo del 4%, pero la inequidad vuelve a incrementarse de igual manera (Gini=0.58), lo que crea un contexto propicio para que la pobreza continúe aumentando en el país.

Este análisis de los datos muestra que para reducir la pobreza en Honduras es necesario contar con un crecimiento económico alto y sostenido que ronde el 6%. Sin embargo, la evidencia histórica muestra que el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza es significativamente más bajo cuando la inequidad aumenta. Si el crecimiento económico es acompañado de un aumento en la inequidad, entonces los niveles de pobreza tenderán a estancarse, y luego a incrementarse si la economía comienza a desacelerar, evidenciando de esta manera la inequitativa situación socioeconómica de los pobres y vulnerables (Cf. Ravalion, 2004).

Otra tendencia importante para comprender los índices de pobreza en Honduras es observar el comportamiento de la tasa de crecimiento de los hogares, la cual en los últimos años se está desacelerando, a tal punto, que entre 2010 y 2011 el crecimiento interanual de hogares prácticamente se detuvo (tasa igual a 0.01%). Este estancamiento sucedió aunque la población total continuó creciendo. Esto significa que aunque el número de hogares no se está incrementando, el número de sus integrantes sí, lo cual se corrobora al comparar el tamaño promedio de los hogares y ver que este es más alto en el 2011 que en el 2008. Al mismo tiempo se observa que para el 2011, la tasa de crecimiento interanual de hogares en pobreza y en pobreza extrema se estima en 3.2% y 6.4%, respectivamente, después de haber alcanzado sus picos en el 2010.

Estos hallazgos llevan a la conclusión parcial de que los jóvenes, especialmente miembros de los hogares de menores recursos, no logran tener las condiciones socio-económicas para emanciparse. Esto es un indicativo de como la pobreza en Honduras está repercutiendo como un desincentivo para la formación de nuevos hogares, debido en parte a la carencia de oportunidades para los integrantes jóvenes de las familias pobres, y otra parte debido a los desafíos socioeconómicos presentes en los hogares que no cuentan con el suficiente presupuesto para suplir bienes y servicios básicos.

El desafío que enfrentan los jóvenes que crecen en hogares pobres, hace que la ventana de oportunidades que brinda el bono demográfico se esté desaprovechando. La integración de los jóvenes al mercado laboral puede crear condiciones que conducen al crecimiento económico, pero no constituye por sí mismo una garantía de prosperidad. Por lo tanto, se ocupan de políticas que refuercen la educación, la salud y los espacios de gobernabilidad para las futuras generaciones.

En términos de pobreza e inequidad, se puede observar que tradicionalmente las tasas de pobreza han sido mucho más elevadas en el área rural que en el área urbana. Esto debido a que la primera presenta grandes limitaciones en cuanto a cobertura y calidad de los servicios sociales, menores oportunidades laborales y en ella predomina una economía de subsistencia, principalmente agrícola, con una reducida interacción con los mercados, con trabas estructurales y socioeconómicas para acceder al crédito, menos competitiva y con menores opciones de diversificación. A pesar de lo anterior, los datos muestran que la tasa de pobreza rural se ha logrado disminuir en 6.1 pp en la última década (alcanzando un valor de 65.2% en 2011). Igual que la tendencia a nivel nacional, la mayor parte de la reducción se presentó en un período intermedio (2004-2008) y en los últimos años la tasa ha tendido a aumentar.

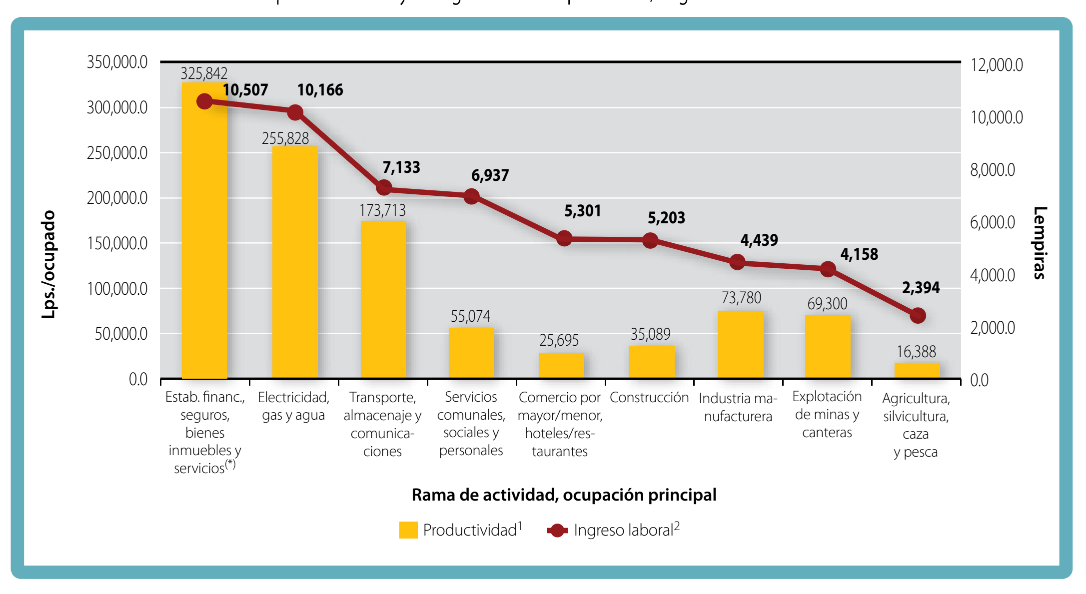
Por el otro lado, la tendencia de la tasa de pobreza en el área urbana ha sido fluctuante, alcanzando finalmente en 2011 un valor de 58.5% (2.6 pp más alta con respecto al año 2001). Este comportamiento de la pobreza en el área rural y urbana podría ser interpretado en el contexto de la migración interna de la población de las zonas rurales hacia los cascos urbanos, principalmente en busca de oportunidades, pero cuyo resultado final se traduce en el aumento de la pobreza urbana. Para constatar tal conjetura se ocuparía censar el perfil del migrante interno hacia los cascos urbanos más desarrollados y su impacto en los índices de desarrollo humano.

El análisis de la inequidad y la pobreza en Honduras señala que el país ocupa de una estrategia para la reducción de la pobreza que sea integral, diferenciada y focalizada, es decir, retomar la implementación de la ERP. La alta inequidad económica generalmente conlleva a una alta inequidad social, lo cual tiene un impacto negativo en la reducción de la pobreza. Mantener el nivel de crecimiento económico alto y constante ocupa de un plan de contención para la reducción de la inequidad, ya que las tensiones sociales causadas por las amplias inequidades en la distribución de la riqueza y de los ingresos pueden erosionar la seguridad de los derechos de propiedad, aumentar la amenaza de expropiación, ahuyentar las inversiones extranjeras y domésticas, y aumentar el costo de seguridad de los negocios y del cumplimiento de los contratos.

Incorporar la equidad social y económica como pilares para la erradicación de la pobreza implica lograr una mejoría en la calidad de la vida del hondureño y hondureña, especialmente los segmentos de la población joven. Asimismo, se ocupa asegurar un "piso mínimo", es decir, un conjunto de bienes y servicios esenciales para que todas las personas, especialmente las más pobres y vulnerables, puedan alcanzar las oportunidades que le permitan tener la vida que ellos y ellas desean valorar.

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2.7: Relación entre la productividad y el ingreso laboral promedio, según rama de actividad económica. 2010



/1 La productividad se mide dividiendo el Valor Agregado Bruto en precios constantes de cada rama de actividad entre el número total de ocupados en esa rama

/2 Solamente tomando en cuenta aquellos que reportaron ingreso en ocupación principal

(*) La mayoría de las ramas estipuladas por el BCH para calcular el PIB tienen una rama correspondiente en la EPHPM para categorizar a las personas ocupadas. En las que no se encontró absoluta coincidencia, se utilizaron los siguientes criterios:

- Intermediación Financiera, Vivienda y Actividades Inmobiliarias y Empresariales se incluyeron en Estab. Financieros, bienes inmuebles y servicios
- Comercio, Reparac. de Vehículos Automot., Motoci., Efectos Personales, Enseres Domésticos, Hoteles y Restaurantes se incluyeron en Comercio, Hoteles/Restaurantes
- Administración Pública y Defensa se prorateo entre todas las ramas de ocupación de acuerdo al número de empleados públicos que se identificó en cada rama.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE. EPHPM mayo 2010 y de BCH. Estadística Económica, Sector Real (http://www.bch.hn/sector_real.php). Accedido en nov. 2011

lariados. Como muestra el gráfico 2.8, el salario promedio de un trabajador de la gran empresa, es tres veces mayor que uno de la pequeña empresa, lo que también está correlacionado con los años promedio de escolaridad.

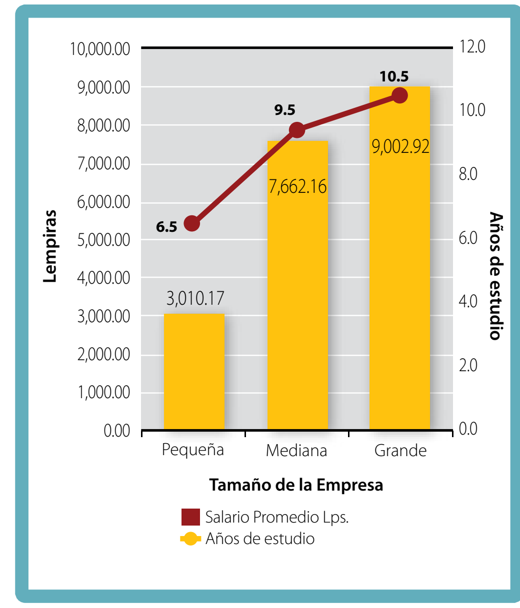
Hasta este punto, es válido concluir que se requiere educación secundaria, y sobre todo, universitaria, para ocupar puestos de trabajo de calidad y bien pagados. Sin embargo, la educación por sí sola no termina de explicar las diferencias de ingresos y nivel socio-económico. Otro elemento clave a considerar, es la inequidad en el acceso a oportunidades.

2.3.1 Capital educativo y las inequidades en el mundo del trabajo

Para obtener un puesto de trabajo bien remunerado, además de una buena educación se requieren contactos, ya sea familiares, personales y/o políticos, según la percepción de la población adulta encuestada en la ENPDH 2011 (ver gráfico 2.9).

Llama la atención el hecho que entre las personas del quinto quintil socio-económico haya más

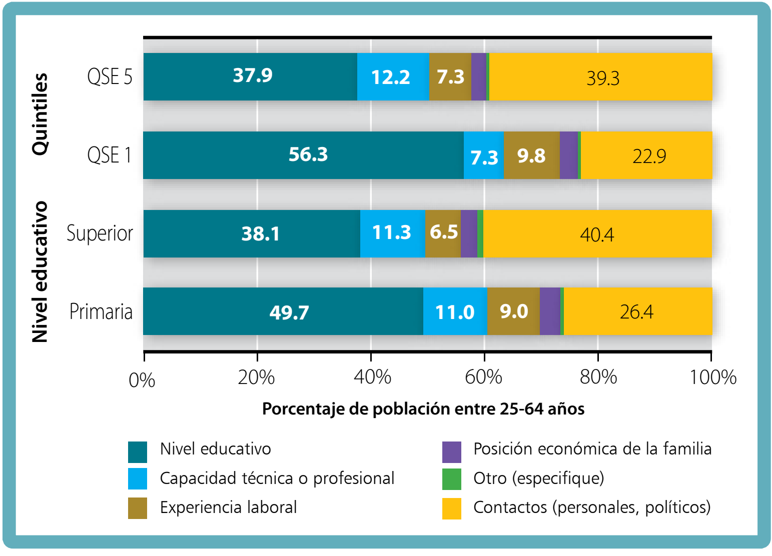
GRÁFICO 2.8: Salario y años de estudio promedio, según tamaño de la empresa.[1] 2010



/1. Se clasificó el tamaño de la empresa según el siguiente criterio: a) pequeñas: las que tienen menos de 10 empleados; b) medianas: de 10 a 100 empleados; c) grandes: más de 100 empleados.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE. EPHPM, mayo 2010.

GRÁFICO 2.9: Razones principales por las que se consigue un empleo bien remunerado, según nivel educativo y socio-económico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

CUADRO 2.1: Problemas de empleo, según nivel educativo cursado. 2010

Problemas de empleo	Nivel Educativo				
	Ninguno	Primario	Secundario	Superior	Total Nacional
Tasa de desempleo abierto (%)	1.0	2.5	7.2	7.3	4.0
Tasa de subempleo visible (%)	5.8	7.8	8.6	7.1	7.7
Tasa de subempleo invisible (%)	43.8	37.6	24.7	7.4	32.6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE. EPHPM, mayo 2010.

CUADRO 2.2: Distribución porcentual de subempleados visibles e invisibles, según tamaño de la empresa en que laboran. 2010

Tamaño de la Empresa[1]	Subempleado Visible	Subempleado Invisible
Pequeña	69.10	75.30
Mediana	9.10	9.70
Grande	21.80	15.00

1. Se clasificó el tamaño de la empresa según el siguiente criterio: a) pequeñas: las que tienen menos de 10 empleados; b) medianas: de 10 a 100 empleados; c) grandes: más de 100 empleados.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE. EPHPM, mayo 2010.

consciencia de la importancia de los contactos (39.3%), en cambio, en el primer quintil, la cifra apenas llegue al 22.9%. Debería ser obvio que los sectores de mayor nivel socio-económico, tienen mejores y más amplios contactos familiares o políticos para procurarse a ellos mismos y a sus hijos un buen empleo. Esto les permite obtener una consciencia más clara sobre la importancia de los contactos. El necesitar de contactos para obtener un empleo ha sido vinculado tradicionalmente al sector público, pero también es una situación que se da en el sector privado.

***

"Definitivamente el sector privado está cayendo en la misma trampa del sector público. Los mismos errores que se están cometiendo en el sector público, los está cometiendo también el sector privado. Estamos copiando lo malo, y a mí no me cabe la menor duda, que hay algunas empresas que emplean gente, no sólo por capacidad o porque tienen buen currículo, sino porque también tienen buen padrino. Uno mismo a veces sirve de escalera para que una persona consiga empleo con el gobierno y no digamos cuando el partido gobernante es del mismo partido de uno."

Empresario. Grupo Focal Institucional. San Pedro Sula, 2011.

***

Además de las dificultades generadas por la falta de contactos, otra barrera que obstaculiza el acceso al mercado laboral, es el hecho que la economía hondureña no está generando suficientes puestos de trabajo de calidad, especialmente para las personas de alto nivel educativo. Las tasas de desempleo abierto más altas corresponden a las personas que tienen educación superior (7.3%) y secundaria (7.2%). En cambio, la tasa de desempleo abierto más baja, se encuentra entre las personas que no tienen ningún nivel de educación formal. Este último grupo, se inserta, en mayor medida, en la categoría de subempleo invisible, que alude a aquellos que obtienen salarios menores al mínimo legal y que tienen que trabajar más de 36 horas a la semana (ver cuadro 2.1).

La pequeña empresa es uno de los nichos donde se concentra el subempleo visible e invisible. El 69.1% de los subempleados visibles y el 75.3% de los subempleado invisibles, laboran en la pequeña empresa (ver cuadro 2.2).

En suma, tener educación secundaria y, sobre todo, superior, es importante para obtener un buen empleo. Sin embargo, se requiere algo más que un título de educación media o superior para obtener un empleo: una economía en crecimiento que genere puestos de trabajo de calidad, y tener contactos personales, familiares y políticos. Esto es inequitativo desde la perspectiva de la meritocracia, que implica obtener empleos por los propios méritos que da la educación obtenida, la experiencia y el talento personal.

2.3.2 Percepción de los hondureños acerca de cómo brindar más empleos bien remunerados

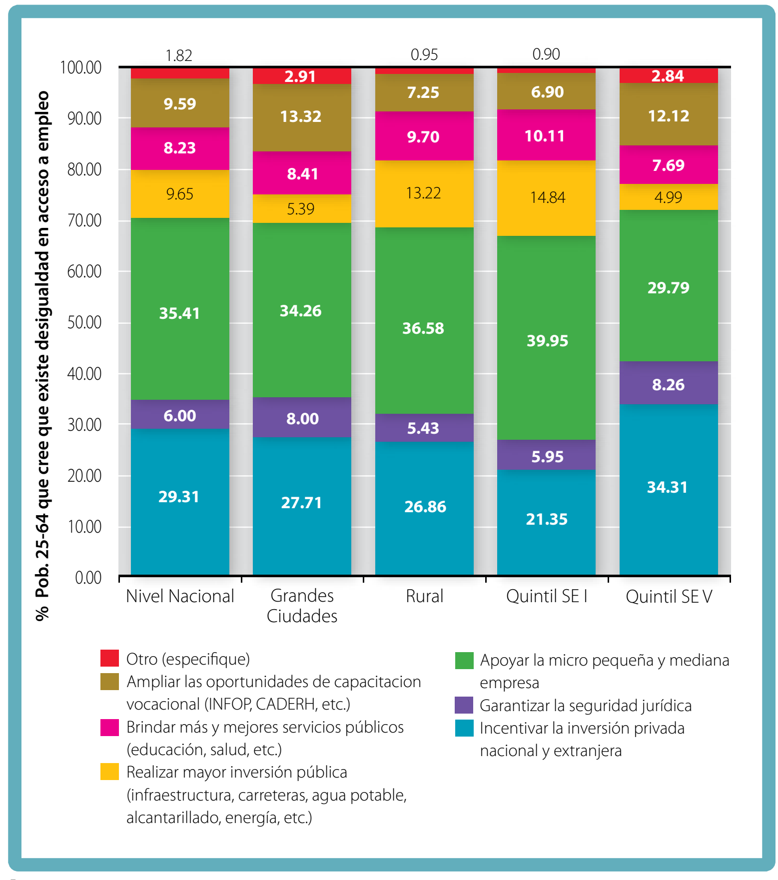
De acuerdo a la percepción de la población adulta hondureña, la principal medida de política pública para obtener más oportunidades de empleo bien remunerado sería apoyar la micro, pequeña y mediana empresa (35.4%). Le sigue en importancia incentivar la inversión nacional y extranjera (29.3%). Juntos representan el 64.7% del total de las respuestas de la población encuestada (ver gráfico 2.10). A considerable distancia de estas dos medidas, se encuentran las siguientes: a) realizar mayor inversión pública en infraestructura vial y de servicios tales como agua potable, alcantarillado y energía (9.7%); b) ampliar oportunidades de capacitación vocacional en entidades como el INFOP, CADERH y otros (9.6%); c) brindar más y mejores servicios públicos tales como educación y salud, (8.2%), y, d) garantizar la seguridad jurídica (6%).

Si se desagrega la opinión de los encuestados por quintil socio-económico, se observa que las personas que se ubican en el primer quintil socio-económico, optan preferentemente por una política pública orientada a apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa. En el caso de los que se ubican en el quinto quintil socio-económico, la opción preferida es incentivar la inversión privada nacional y extranjera, la que aventaja ligeramente a la opción de apoyar la micro, pequeña y mediana empresa.

Si se desagregan las respuestas por ámbito de residencia, los resultados son muy similares, destacándose como la mejor medida, el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, tanto en lo rural como en las grandes ciudades. La mayor diferencia entre estos dos ámbitos, es que en el área rural la medida de política de generar empleos vía inversión pública, ocupa el tercer lugar y, en las grandes ciudades, el sexto. De esta manera, la población del área rural deja clara su visión de ser priorizados en las asignaciones de inversión pública y beneficiarse de esta manera, de la generación de puestos de trabajo.

Vistas las cosas desde la perspectiva de la opinión promedio del adulto hondureño, una política pública orientada a apoyar la micro, pequeña y mediana empresa, es claramente dominante. Esta opción es seguida por el establecimiento de incentivos para estimular la inversión privada nacional y extranjera. Las dos variables restantes que se destacan son: 1) la ampliación de las oportunidades de capacitación vocacional, y, 2) la realización de inversiones en infraestructura vial y en servicios.

GRÁFICO 2.10: Percepción del adulto hondureño sobre lo que debe hacerse principalmente para brindar más oportunidades de empleos bien remunerados. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

CUADRO 2.3: Estructura de la concentración dela tierra, según tamaño de la propiedad. 1974, 1992

Tamaño de la propiedad	1974		1992	
	% de propiedades	% de superficie	% de propiedades	% de superficie
< 5 Has.	63.9	9.1	71.8	11.6
5 < 50 Has.	32.1	35.4	24.5	35.3
50 y más	4.0	55.5	3.7	53.1

Fuente: Elaboración propia en base a INE (1974 y 1992).

2.4 La concentración de la tierra

Las inequidades en el acceso a la tierra han sido un problema histórico. La tendencia ha sido hacia la concentración de la tierra en pocas manos. Los censos agropecuarios que se han realizado a lo largo del siglo XX han mostrado la persistencia de esta característica. En Honduras, se han realizado tres censos agropecuarios. Uno en 1952, otro en 1974 y otro en 1992. Entre el primero y segundo censo agropecuario, transcurrieron 22 años y entre

RECUADRO 2.3: Inequidad en el empoderamiento económico de la mujer hondureña

El paradigma del desarrollo humano establece que la igualdad de oportunidades es poder ser o hacer aquello que una persona valora para su propia vida como fundamental. Si las posibilidades de elegir las mejores opciones se encuentran restringidas y presentan amplias inequidades para las mujeres en un país, será imposible avanzar hacia un desarrollo humano pleno, simplemente porque se le niega esa oportunidad a tan importante segmento poblacional.

Es importante el promover el empoderamiento de la mujer para conseguir mayores beneficios económicos, sociales y hasta políticos. ¿Qué significa esto en la práctica? Se pueden considerar dos ámbitos, que tienen un gran vínculo con la equidad, en donde la mujer debe tener una mejor participación y representación: a) el socioeconómico, con acciones institucionales y particulares concretas para mejorar los ingresos y sus condiciones de vida, y, b) el político, con una mayor participación y rendición de cuentas.

Los análisis sobre la situación de género en los países, basados en las estadísticas y en diferentes informes elaborados al efecto, indican que las mujeres han mostrado y muestran actualmente amplios rezagos en relación a los que presentan los varones en su aporte a la economía, en el acceso al empleo y al trabajo decente, a los servicios financieros, en el acceso y tenencia de la tierra, a la vivienda y a otros servicios productivos, y a la protección social. Estas situaciones pueden limitar el desempeño de la mujer y crear brechas importantes que son óbices para el desarrollo humano de los países en general y para el empoderamiento de la mujer en particular.

Dos de cada tres adultos hondureños, que participaron en la Encuesta Nacional de Percepción sobre Desarrollo Humano (ENPDH 2011), opinaron que existe mucha/muchísima inequidad entre hombres y mujeres en el país en lo económico, social, político y hasta en acceso a justicia. Estos ámbitos están muy ligados al empoderamiento que se busca para la mujer, en especial en lo económico y en la participación política, tal como es establecido en el Objetivo de Desarrollo del Milenio 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

La ENPDH 2011 revela que existen mucha/muchísima inequidad entre varones y mujeres en el acceso a empleos bien remunerados, a ingresos, a la distribución de la tierra, capital (propiedades e inversiones) y en el acceso a crédito. Centraremos el análisis en considerar el empoderamiento económico desde los empleos y los ingresos generados, y en valorar como ambos pueden contribuir a la reducción de las brechas de inequidad de género en lo económico.

En el ámbito del empleo, las mujeres son excluidas de los mercados laborales debido a la división sexual del trabajo, que tiende a circunscribirlas a lo reproductivo. Sin embargo, los procesos excluyentes no terminan ahí. Aún dentro del mercado laboral, una vez superada la primera barrera de exclusión, las mujeres experimentan la segregación ocupacional, es decir, la persistencia de ocupaciones tipificadas como femeninas y masculinas.

La segregación da pie a brechas de inequidad en materia salarial, no sólo porque impide igualdad de oportunidades en lo económico, educativo, salud, participación política, sino porque también refuerza la desvalorización de las actividades calificadas como femeninas. Estas brechas se presentan con mayor contundencia en el área urbana debido al mayor nivel de oportunidades económicas que se tienen en ésta, comparada con el área rural, para alcanzar un empleo que genere los ingresos para el sostenimiento del hogar. Dichas oportunidades se sustentan en los niveles de crecimiento y la acumulación de capital físico y activos financieros de los sectores económicos presentes en las zonas urbanas.

Datos de la XXXIX Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) del INE, muestran que para mayo de 2010 persistían brechas en los ingresos de las mujeres urbanas con respecto a los ingresos de los varones urbanos. Las mujeres percibieron el 84.9% de los ingresos que recibieron los varones en el área urbana y el 88.5% de los del área rural. Este mejoramiento en los ingresos de las mujeres en el área rural posiblemente estuvo influenciado por actividades como la caficultura, la agroindustria de exportación (vegetales, melón, sandía, camarón, cítricos, banano, entre otros) y la industria manufacturera ubicada en zonas rurales, que emplean mucha mano de obra femenina.

El trabajo de reproducción social no remunerado, que lleva a cabo la mujer, es esencial para el funcionamiento de la economía de mercado por la provisión de servicios de cuidado a los miembros del hogar y de la comunidad. Los indicadores, en realidad, no captan totalmente la alta cantidad de horas de trabajo de la mujer en tareas no remuneradas como las del hogar, las que tampoco, son valorizadas. Esto, a la par del trabajo remunerado que realizan, les lleva a tener una doble y hasta triple jornada de trabajo.

Resultados de la ENPDH 2011, identifican que la combinación de los quehaceres del hogar (62.3%) y las del trabajo en actividades remuneradas (32.0%) son las principales actividades a que se dedicaron las mujeres durante la última semana antes de ser entrevistados. Por el contrario, los hombres opinaron que trabajaron en una actividad remunerada (78.8%). Según los encuestados, la primera actividad en importancia que realizan las mujeres, es la relativa a la responsabilidad social del cuidado de niños y adultos mayores en los hogares. En segundo lugar, colocaron el buscar trabajos remunerados para mejorar los ingresos del hogar.

Datos de la ENPDH 2011 muestran también que las mujeres están ocupadas, en mayor proporción que los hombres, en el comercio por menor, en hoteles y restaurantes, servicios comunales, sociales y personales, en industria manufacturera, y en establecimientos financieros.

Las inequidades no solo tienen que ver con las ocupaciones de las mujeres, las que frecuentemente se descalifican como el peyorativo de ser ocupaciones femeninas. También se presentan inequidades en lo salarial, sobre todo en aquellos casos en que a iguales niveles de educación o capacitación en un trabajo, las mujeres reciben una remuneración menor que los hombres. Si bien es cierto que la escolaridad mejora los niveles salariales de las mujeres, éstas requieren de mayores niveles de educación para alcanzar los salarios de los varones o aproximarse a los de ellos.

Según datos del INE de mayo 2010, el ingreso promedio por trabajo en ocupación principal de las mujeres fue de L. 4,628.85 al mes, mientras que el de los hombres fue de L. 4,750.72. Aunque la brecha no es tan amplia, existe una diferencia que marca las inequidades salariales en función del nivel educativo cursado.

En la medida en que las mujeres van logrando obtener un mayor nivel educativo, obtienen mayores ingresos mensuales por trabajo realizado. En todos los niveles educativos, se aprecia la persistencia de importantes brechas. Según la EPHPM del INE de mayo de 2010, las mujeres sin ningún nivel educativo, perciben ingresos menores, hasta en un 25.5%, de los que obtienen los hombres. Las mujeres que tienen niveles educativos primario y superior perciben ingresos alrededor de un 21% menor al que obtienen los hombres con la misma educación. Menores brechas de ingreso, se aprecian entre las mujeres y los hombres que tienen educación secundaria. Estas brechas son reflejo de una discriminación salarial al trabajo femenino.

A fin de eliminar estas inequidades de género y obtener ganancias que beneficien por igual a hombres y mujeres y a la sociedad en general, es necesario diseñar y ejecutar políticas públicas que tengan un componente de equidad de género en lo económico, lo político y lo social. Solo de esta manera, se podrá contribuir efectivamente al empoderamiento de las mujeres y al desarrollo humano del país.

Fuente: Elaboración propia en base a UNIFEM (2010) y ENPDH (2011).

el segundo y el tercero, 18. Han pasado 18 años y ya está en proceso de realización un nuevo censo agropecuario, lo que será de tremenda importancia para actualizar los datos de la concentración de la tierra en el país. Mientras tanto no queda más que trabajar con los datos disponibles.

El cuadro 2.3 permite comparar los datos del censo agropecuario de 1974 y 1992 para determinar el grado de concentración de la propiedad de la tierra en ese período.

En 1974, el 63.9% de las propiedades tenían menos de 5 hectáreas y abarcaban el 9.1% del total de la superficie. En cambio, las propiedades de 50 hectáreas y más, representaban el 4% del total de

propiedades y disponían del 55.5% del total de la tierra. Para el año de 1992, la concentración de la tierra no cambió sustantivamente. Sin embargo, hubo una tendencia hacia una mayor fragmentación de las propiedades menores de cinco hectáreas y una leve reducción en el porcentaje de las propiedades mayores de 50 hectáreas.

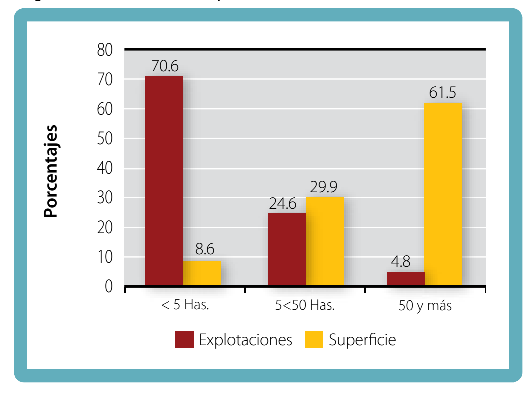
Esta reducción es atribuible al proceso de reforma agraria que comenzó con la Ley de Reforma Agraria de 1962 y continúo con la Ley de Reforma Agraria del 14 de enero de 1975. Desde inicios de la década del 60 y finales de la década del 90, se distribuyeron 485,456.7 hectáreas de tierra a grupos campesinos del sector reformado (FOSDEH/COCOCH, s. f., pág. 13). La Ley de Modernización y Desarrollo Agrícola del mes de marzo de 1992 permitió la venta de tierras del sector reformado e hizo que una parte importante de las mejores tierras del sector reformado, fueran vendidas a propietarios privados. Como se dejó consignado, "las zonas donde se efectuaron las ventas son: Valle del Aguán, Valle de Leán, y el sector de El Progreso-Choloma. Fueron 56 cooperativas las que vendieron 11,770 hectáreas, o sea el 4% del área asignada por la Reforma Agraria a nivel nacional" (FOSDEH/COCOCH, s. f., pág. 44). De esta manera, una parte sustancial de las fértiles tierras que en otro tiempo explotaron las compañías bananeras norteamericanas, que estuvieron durante décadas en manos de campesinos del sector reformado, volvieron a la empresa privada.

El proceso de venta de tierras es un asunto complejo. No fue simplemente una cuestión de aprovechar la oferta de compra de las tierras y la posibilidad de distribuirse el dinero en iguales partes entre los cooperativistas. Fue también el resultado de los problemas organizativos que enfrentaron durante años las cooperativas y empresas asociativas del sector reformado. Esta es una problemática, ahora de dimensiones históricas, que está pendiente de ser investigada en profundidad. El empleo de métodos etnográficos ayudaría a dar voz a los distintos tipos de actores sociales que participaron en estos procesos.

A pesar que todavía no se disponen de datos del Censo Agropecuario que está en proceso de realización y que permitirá tener datos comparables, es posible acudir a los datos de la Encuesta Agrícola realizada en 2008 para emitir algunos juicios sobre el grado de la concentración de la tierra que virtualmente persiste en el país.

Al comparar los datos de 2008 con los de 1992, podemos llegar a las siguientes conclusiones: a) hay un decremento de 1.2 puntos porcentuales en el número de explotaciones o propiedades menores de cinco hectáreas y de 3 puntos porcentuales en la superficie abarcada por ellas, y, b) hay un incremento de 1.1 puntos porcentuales en las explotaciones o propiedades de 50 hectáreas o más y un incremento de 8.4 puntos porcentuales en la superficie de la tierra abarcadas por las mismas. Esto evidencia que en el período 1992-2008 se dio un ligero incremento en la concentración de toda la tierra.

GRÁFICO 2.11: Estructura de la concentración de la tierra, según tamaño de la explotación. 2008

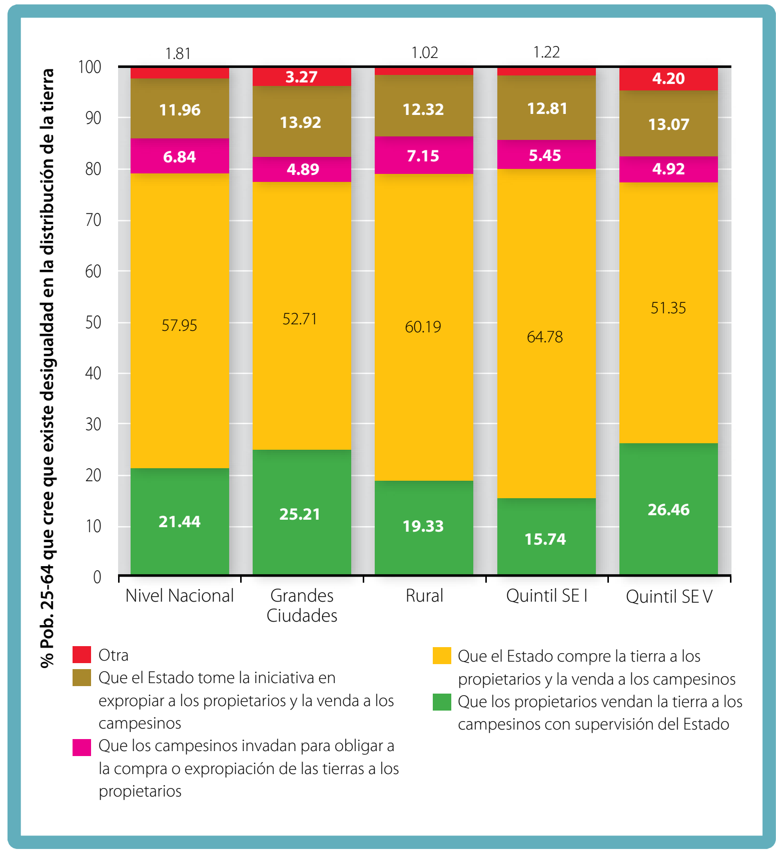


Nota: Explotación es toda extensión de tierra utilizada total o parcialmente en actividades agrícolas o ganaderas, manejada bajo una administración única, ejercida por una persona natural o jurídica, independientemente del título y tipo de tenencia, la que puede constar de uno o más terrenos, siempre que los mismos estén ubicados dentro de la misma región agrícola y en el período comprendido del 1º de abril del 2007 al 31 de marzo del 2008.
Fuente: Elaboración propia en base a INE (2008).

El desafío de la fragmentación de las propiedades menores de 5 hectáreas y la concentración de grandes porciones de tierra agrícola en pocas manos, persiste. Esto significa que las condiciones que en el pasado dieron lugar a procesos de redistribución de tierras, a través de procesos de reforma agraria, se mantienen. Situaciones de concentración de la tierra en entornos de aguda pobreza rural como la existente en Honduras explican por qué, desde el año 2006, la FAO haya puesto de nuevo en la agenda pública el tema de la reforma agraria (FAO, 2006) y que los grupos campesinos locales demanden la derogación de la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola y la emisión de una nueva ley de reforma agraria. Todo esto, en un contexto, en que según estimaciones, hay unas 161 mil familias sin tierra y unas 116 mil familias en parcelas de tierras menores de una hectárea (COCOCH, s. f.).

La reforma agraria ha sido y continua siendo un tema altamente controvertido, sobre todo en un país como Honduras, que ha experimentado

GRÁFICO 2.12: Percepción de los adultos hondureños sobre lo que debe hacerse principalmente para reducir la desigualdad en la distribución de la tierra. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

un largo proceso de reforma agraria que se inició desde la segunda mitad de la década del sesenta del siglo recién pasado. Este hecho ha dejado impresiones encontradas y conflictivas en el imaginario de los distintos actores que han participado directa o indirectamente en el mismo. Por ello, se consultó a la población adulta hondureña sobre este respecto en la ENPDH 2011.

La principal opción de política pública identificada por la población encuestada para reducir las brechas de inequidad en la distribución de la tierra, es que el Estado compre la tierra de los grandes propietarios y se las venda a los campesinos (58.0%). En segundo lugar, los adultos hondureños están de acuerdo en que los propietarios vendan la tierra a los campesinos con supervisión del Estado (21.4%). Juntas, estas dos opciones que se basan en la compraventa de la tierra a los grandes propietarios con la intermediación del Estado, suman el 79.4% de las respuestas dadas por los encuestados. Solamente un 12% se pronunció por la expropiación de la tierra y un 6.8% por la ocupación de predios para obligar a los propietarios a vender parte de sus tierras. El patrón de prioridades en cuanto a las acciones a realizar para lograr una redistribución de la tierra se mantiene inalterado cuando se desagrega por ámbito de residencia, sexo, etnicidad, nivel educativo y socio-económico (ver gráfico 2.12).

Como puede verse, la gran mayoría de los encuestados están de acuerdo en que para resolver las inequidades en la distribución de la tierra debería ensayarse un tipo de reforma agraria parecida al modelo auspiciado por el Banco Mundial, conocido como reforma agraria "asistida por el mercado". Predomina en la población encuestada la visión de que hay que atender el problema de la inequitativa distribución de la tierra pero evitando los niveles de conflictividad que han acompañado los procesos de lucha de tierras que en los últimos tiempos se han visto en la región del Bajo Aguán. En este contexto, iniciativas de compra y distribución de tierras como PACTA deberían ser objeto de reflexión y análisis para adaptar a los reclamos de los tiempos (ver recuadro 2.4).

Para concluir esta sección, se rescatan las ganancias que los adultos hondureños perciben tendría el país si se redujeran las inequidades en la distribución de la tierra (ver gráfico 2.13). A juicio de la población encuestada, las ganancias de la reducción de las inequidades en la distribución de la tierra, se concentrarían en dos ámbitos esenciales: a) la reducción de la pobreza (31.5%), y, b) el incremento de la oferta de alimentos (30.1%). A considerable distancia de estos dos ámbitos que tienen valores por encima del 30%, se encuentra el incremento en la inversión y el empleo en el sector agrícola (18%), la disminución de las tensiones y conflictos sociales que han asolado el agro en los últimos tiempos (8.3%), la reducción de las desigualdades (7.6%) y el restablecimiento de los vínculos de confianza y cooperación entre los hondureños y hondureñas entre sí (4.4%).

Hay algunos matices que vale la pena resaltar al desagregar estas opiniones por nivel educativo y quintil socio-económico. Las personas que tienen educación superior y pertenecen al quinto quintil socio-económico, tienen una valoración más positiva, que los que no tienen escolaridad y están ubicados en el primer quintil socio-económico, en torno a las siguientes ganancias: a) disminución de la tensión y los conflictos sociales, y, b) reducción de las desigualdades en otros ámbitos y el logro de una sociedad más justa. Esto significa que las personas de clase media en sus distintos niveles, que son justamente los que tienen educación superior y se ubican en el quinto quintil socio-

económico, aprecian más un tipo de ganancias que podrían denominarse post-materialistas, En cambio, la carestía cotidiana y el escasez de bienes y servicios, que caracterizan a las personas del quintil socio-económico bajo, inducen a ubicar en primer lugar las ganancias que suplen necesidades básicas inmediatas.

2.5 La concentración del capital

Sería difícil negar que en Honduras existe la concentración de capital accionario de las empresas en pequeños grupos económicos de origen local, centroamericano y trasnacional, por lo menos así lo han tratado de mostrar estudios cualitativos sobre este temática (Illescas, 2009; Segovia, 2005).

***

"Hace muchos años nosotros nos burlábamos de los salvadoreños porque decíamos que ellos estaban gobernados por 14 familias que tenían el control absoluto y total de la riqueza salvadoreña. Hasta se armó una guerra interna que terminó acabando con la vida de un montón de gente. Si usted hace un análisis real y verdadero de Honduras, usted se va a dar cuenta que no son 14 familias las que hay aquí. Son unas 6 u 8 familias las que están dominando este país. Hay empresarios grandes, tiburones grandes, que se están comiendo al más chiquito".

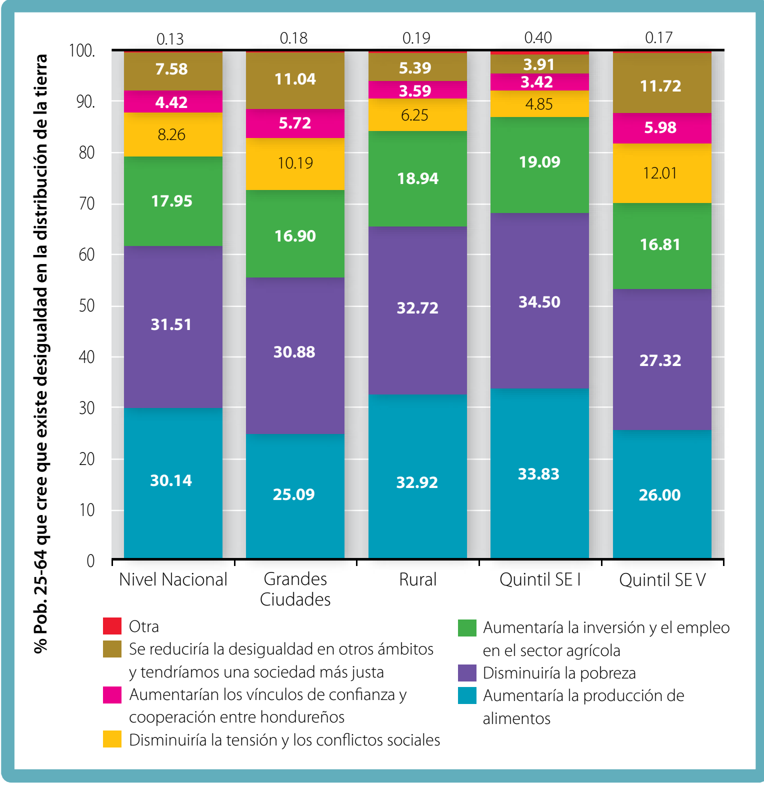
Empresario. Grupo Focal con la Empresa Privada. San Pedro Sula, 2011.

***

Los registros de la propiedad explorados, no han permitido obtener la información requerida para hacer un estudio robusto y completo de la concentración del capital accionario de las empresas y grupos financieros hondureños. Algunos estudios cualitativos han argumentado que las principales fuentes de acumulación de capital de la élite económica del país se encuentran actualmente en el sector agro-industrial, en la industria, el comercio, la producción de energía, las telecomunicaciones, los medios de comunicación y la banca (Dye, 1997, págs. 56–84; Illescas, 2009; Segovia, 2005).

El sistema financiero hondureño está integrado por 17 bancos comerciales (ocho de capital nacional y nueve de capital extranjero, dos bancos estatales, once sociedades financieras, dos bancos de segundo piso y dos oficinas de representación

GRÁFICO 2.13: Percepción de los adultos hondureños sobre las ganancias que tendría Honduras si se redujera la inequidad en la distribución de la tierra. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

RECUADRO 2.4: Programa de Acceso a la Tierra

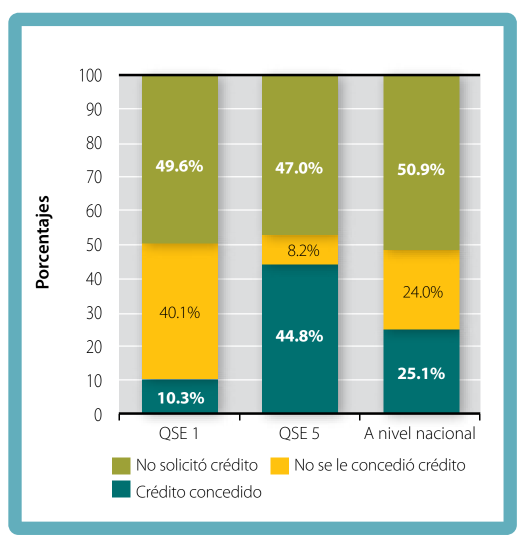
El Programa de Acceso a la Tierra (PACTA) inició sus operaciones en octubre de 2001 bajo la administración del Instituto Nacional Agrario (INA) con financiamiento del Banco Mundial (BM). La agencia ejecutora de este programa es la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Tiene por objeto reducir la alta proporción de las familias pobres del área rural que no tienen acceso a tierra. Su rol fundamental es facilitar las condiciones para el acceso a los créditos para la adquisición de la tierra y otros activos a las empresas productivas rurales beneficiarias. Su principal estrategia es el establecimiento de alianzas estratégicas con las instituciones financieras privadas del país, para que brinden créditos a las familias campesinas después de un proceso de inspección y diagnóstico de las tierras.

Además de actuar como facilitador para la obtención de financiamiento para la obtención de tierras, PACTA ofrece apoyo y asesoramiento técnico empresarial a fin de aumentar la productividad de las familias de productores beneficiadas. Esta asistencia técnica especializada se ejecuta a través de la contratación de Proveedores Privados de Servicios o Unidades Técnicas Locales (UTL). La UTL seleccionada es responsable de apoyar: i) la elegibilidad de las familias participantes; ii) la elegibilidad del predio o propiedad donde se ubicará la empresa productiva; iii) la facilitación de un proceso participativo para el desarrollo de un plan empresarial; iv) la identificación de la institución financiera que brindará el crédito para la compra de la tierra a precios de mercado, y, v) la elaboración e implementación de un plan de asistencia técnica.

PACTA se desarrolla actualmente en 12 departamentos del país: Yoro, Colón, Atlántida, Intibucá, La Paz, Lempira, El Paraíso, Olancho, Ocotepeque, Francisco Morazán, Comayagua y Copán. Se encuentra en la Fase de Consolidación del Programa, cuya duración es de 3 años del 2010-2013, ejecutándose por la Unidad de Gestión PACTA/FAO del Instituto Nacional Agrario, con un costo de L. 192.0 millones (US$ 10.1 millones). La fuente financiera es el Gobierno de Honduras L. 75 millones (US$ 3.9 millones) y el Sector Privado L. 117. 0 millones (US$ 6.2 millones).

Fuente: En base a Compton, Tablas, y Alemán (2006) e información disponible en http://pacta.hn/web2.0/node/503.

GRÁFICO 2.14: Condición de crédito de los adultos hondureños en los últimos 5 años, según quintil socio-económico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

(Guerrero, Focke, y Cueva Armijos, 2011, pág. 8). Según una nota técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (#IDB-TN-270), el sistema bancario hondureño es "moderadamente concentrado" (Guerrero et al., 2011, pág. 17). Para el año 2001, la banca comercial hondureña representaba el 53% del PIB, al mismo nivel de Nicaragua (53%) y por debajo de El Salvador (65.4%). Para el año 2010, este porcentaje se redujo al 47.8% del PIB (Guerrero et al., 2011, pág. 8), pero continua siendo considerable. Las cinco instituciones bancarias más importantes del sistema financiero hondureño controlaban para este último año, el 65.7% del patrimonio del sistema financiero del país (Guerrero et al., 2011, pág. 24).

No hay estudios que permiten conocer qué tipo de relaciones existen entre el capital accionario de la banca y el capital accionario de las empresas. Este tipo de información sería clave para conocer más a fondo las relaciones entre las grandes empresas del país y el sistema bancario y determinar el nivel de concentración del sistema económico hondureño.

Existe una relación conflictiva entre democracia y mercado. La concentración de poder económico puede ser una herramienta para obtener posiciones de predominio en una sociedad democrática. Desde el punto de vista normativo, la democracia parte de la idea que, así como cada ciudadano tiene derecho a un voto, debería tener también igual derecho a un nivel semejante de participación en los asuntos de la vida social y política. Sin embargo, en los regímenes democráticos realmente existentes, la concentración del poder económico puede reducir las potencialidades de esta promesa de la democracia. En este sentido, Charles Lindblom, un estudioso de las relaciones entre la concentración del capital y las políticas públicas, ha argumentado lo siguiente:

"La formulación de las políticas públicas consecuentemente están especialmente controladas por las empresas privadas: los cargos públicos deben escuchar a los empresarios con sumo cuidado; deben descubrir las necesidades de los empresarios incluso aunque estos no se preocupen de manifestarse o hablar por sí mismos; deben dar a los empresarios lo que necesitan para motivar la producción, los puestos de trabajo y el crecimiento; y deben de esta manera darles el derecho especial de consulta y participación real en el proceso de formulación de las políticas. Mediante cualquiera de estas vías, el gobierno premia a los empresarios con una posición privilegiada en el juego de poder de las políticas públicas. La posición privilegiada requiere que los funcionarios concedan prioridad al empresario sobre las demandas de los ciudadanos a través de los canales electorales, partidos y grupos de interés". Los empresarios, agrega Lindblom, tienen una "comunicación privilegiada y frecuente con los funcionarios, [lo que] hace que sea más fácil la persuasión que ellos ejercen que la de otros ciudadanos" (Lindblom y Goñi, 1991, págs. 96–98).

Si a estos mecanismos que le garantizan a la élite económica una atención preferente de los funcionarios del Estado, se agregara la disponibilidad de recursos económicos que tiene la empresa privada para apoyar financieramente la carrera de los políticos que aspiran a llegar a la conducción del poder estatal, es posible comprender el gran ascendiente que estos núcleos de la población pueden tener sobre los decisores de política pública (Illescas, 2009).

Ante lo que parece ser una tendencia en las economías de mercado, dos preguntas son claves en el presente Informe desde la perspectiva de la equidad que lo anima: ¿Cómo se puede nivelar el campo de juego para que la micro, pequeña y mediana empresa, puedan competir en mejores condiciones frente al gran capital? ¿Cómo propiciar más y mejores alianzas entre grandes y pequeños, beneficiosas para ambos, en la dirección sugerida por las mejores prácticas ya existentes en el país?

***

"Yo conozco de dos empresas. Una de ellas es Walmart y la otra es La Colonia, que están prácticamente en el mismo negocio. Ellos transfieren la tecnología en el sentido que escogen micro o pequeños productores de frutas, verduras y hortalizas, les dan las herramientas y les arman un programa de producción de acuerdo con la demanda de productos que ellos quieren. Les facilitan algunos créditos a través de FICOHSA y les compran al contado la producción".

Empresario. Grupo Focal con la Empresa Privada. San Pedro Sula, 2011.

***

Como es fácil imaginar, políticas públicas orientadas a generar en forma sistemática y sostenida este tipo de equilibrios sociales, impactarían positivamente en la reducción de la pobreza, el desempleo y la conflictividad social. Como se verá a continuación, una de tales políticas es lograr ampliar el acceso al crédito.

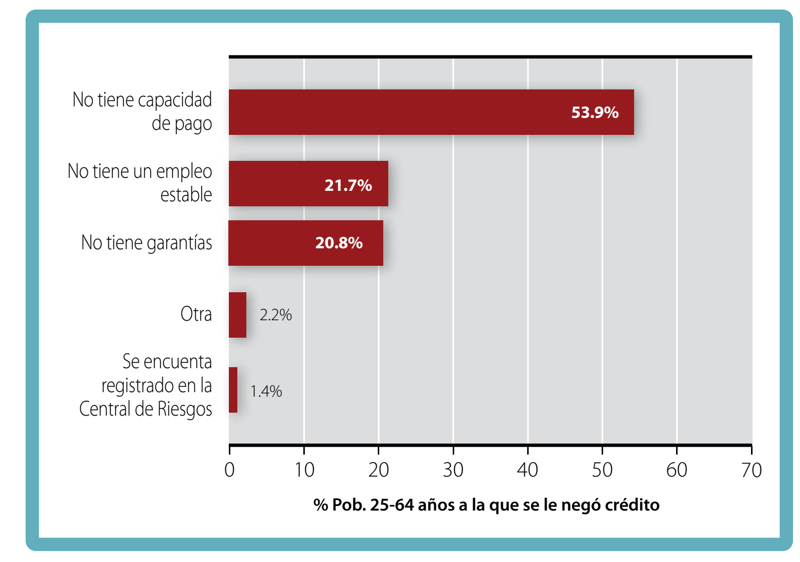
2.6 Inequidades en el acceso al crédito

En un entorno caracterizado por notables inequidades en la distribución de los ingresos, de concentración de la propiedad agrícola, del capital físico de las empresas y del capital financiero, como es el caso de Honduras, no es extraño que haya significativas inequidades en el acceso a crédito. La ENPDH 2011 permite dar una primera mirada al tema del acceso al crédito en el país (ver gráfico 2.14).

A nivel nacional, en los últimos 5 años previos al levantamiento de la encuesta, al 25.1% de los adultos entre 25 y 64 años se les concedió el crédito solicitado, al 24% se les negó el crédito y el restante 50.9% no solicitó crédito. Visto por quintil socio-económico, solamente al 10.3% de los encuestados del primer quintil, se les concedió crédito, al 40.1% se les negó y el 49.6% no solicitó crédito. En la contrapartida, al 44.8% de las personas del quinto quintil socio-económico se les concedió crédito, al 8.2% se les negó y el 47% no lo solicitó.

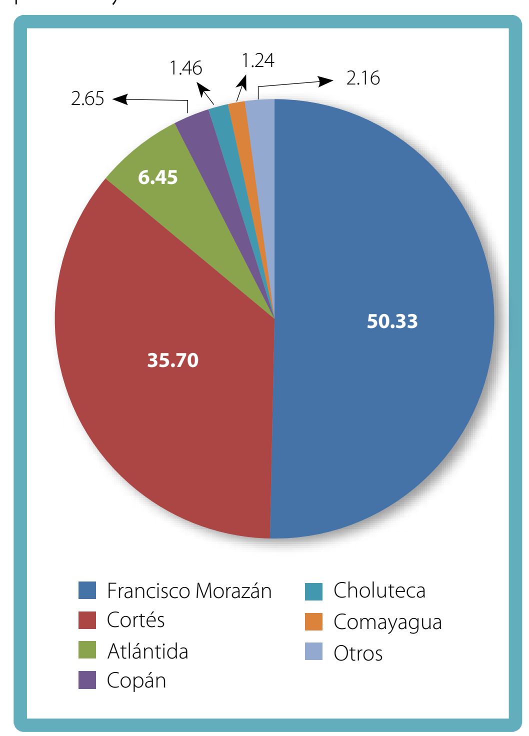
Más de la mitad (53.9%) de las personas a las que se les negó el crédito solicitado, señalaron que la razón principal para ello fue por la falta de capacidad de pago. Un poco más de la quinta parte (21.7%) dijo que porque no tiene un empleo estable y una quinta parte dijo que porque no tenía garantías (ver gráfico 2.15). No hay que hacer mucho esfuerzo de imaginación para darse cuenta que se está frente a limitaciones asociadas a la pobreza de ingresos y a la precariedad del trabajo. Esto, como es fácil de comprender, aleja a las personas que viven en estas condiciones, del crédito formal y las acerca al crédito informal. Por otra parte, la banca comercial tiene sus propias

GRÁFICO 2.15: Principales razones por las que la población adulta cree que no se le concedió crédito en los últimos 5 años. 2011



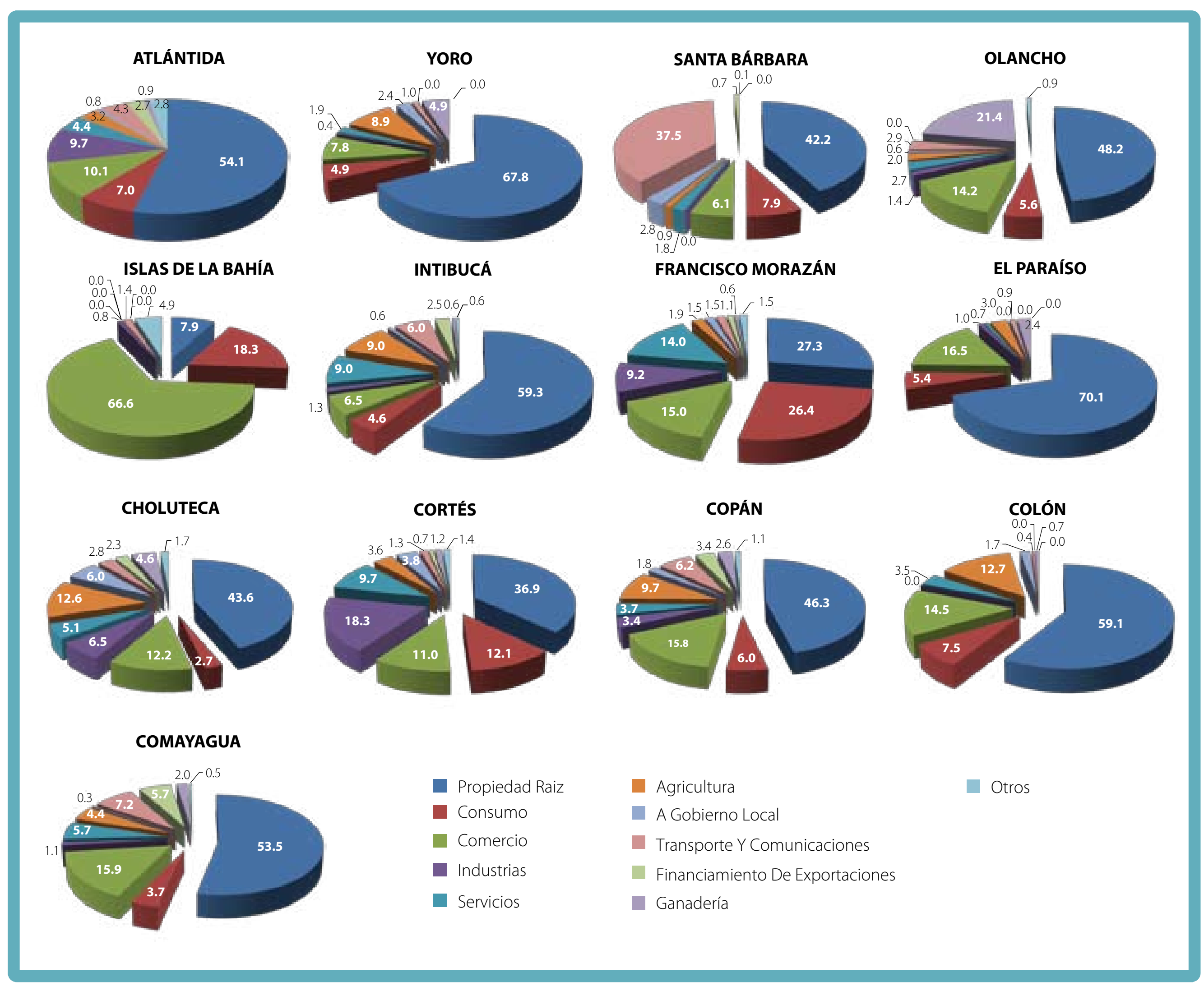
Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

GRÁFICO 2.16: Distribución departamental de los préstamos y descuentos. 2011



Fuente: Comisión Nacional de Banca y Seguros. 2011.

GRÁFICO 2.17: Distribución de créditos de la banca comercial, según sector económico en departamentos seleccionados



Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Nacional de Banca y Seguros (CNBS). 2011.

condiciones y términos que, por regla general, resultan excluyentes para los más pobres.

***

"Sí, hemos ido a un banco, pero a mi esposo le dijeron: ¿Cuánto gana? Usted tiene que ganar tanto. Entonces, ¿qué voy a ir a hacer con L. 20,000.00 [de salario, a pedir crédito]? ¿Qué le voy a ir a tocar la puerta a un banco? ¡Jamás lo van a dar! ¡Nunca! Entonces mejor la gente no va. La gente le tiene miedo a los bancos. Tampoco hay seguridad de trabajo, la gente dice, hoy tengo y mañana no tengo."

Mujer del área urbana, nivel socio-económico bajo. Grupo Focal en el tema socio-económico. San Pedro Sula, 2011.

"Yo fui a solicitar el préstamo para la casa, pero uno de los requisitos era tener un monto equis de sueldo. Yo solicite L 450,000, y mi sueldo no calificaba - yo ganaba L 7,500 - y lo que tenía que ganar eran L 16,000. Entonces, tuve que irme a una financiera, y aunque los intereses eran altísimos, era la única forma de tener mi casa."

Mujer del área urbana, nivel socio-económico alto. Grupo Focal en el tema socio-económico. San Pedro Sula, 2011.

***

Desde el punto de vista geográfico, el crédito tiende a concentrarse en los departamentos de mayor desarrollo relativo según datos procedentes de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (ver

gráfico 2.16). Es evidente que Francisco Morazán y Cortés, dos de los departamentos de mayor desarrollo relativo del país, concentran el 86.03% del total de la cartera crediticia. Esto hace que los departamentos de menor desarrollo relativo, queden excluidos de los beneficios que traen consigo el crédito para el empoderamiento, el bienestar de las personas y la superación de la pobreza.

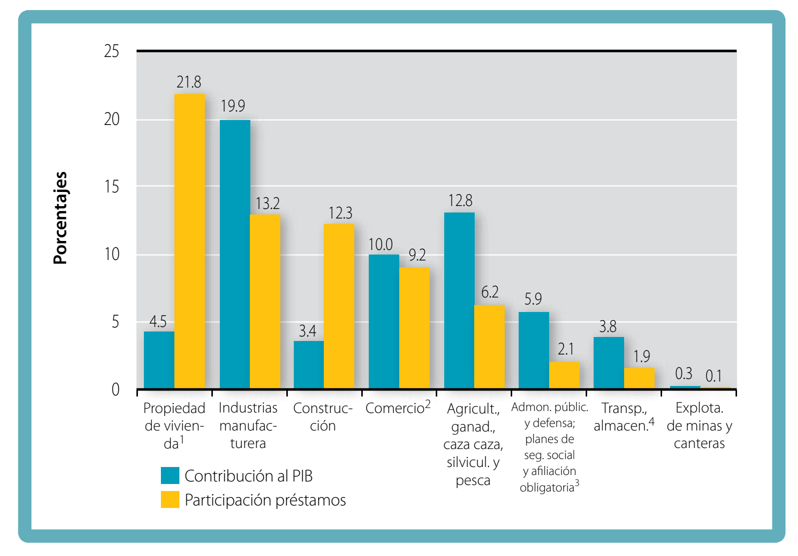
Para comprender estas inequidades sectoriales, hay que tener en cuenta que la banca comercial otorga créditos atendiendo a consideraciones de rentabilidad. Eso hace que la mayor parte de sus créditos estén orientados hacia el sector de propiedad raíz, al consumo y al comercio. En el caso del departamento de Cortés, es también importante, el crédito que se otorga al sector industrial. A excepción del departamento de Colón, Choluteca, Copán y Yoro, donde los préstamos al sector agrícola tienen alguna importancia, en los demás departamentos los créditos a la agricultura no son muy significativos (ver gráfico 2.17).

Al relacionar el crédito otorgado a cada sector económico con su contribución relativa al PIB se observa que el 21.8% de los créditos van a financiar los bienes raíces, un sector que aporta el 4.5% del PIB. En cambio, sectores como el agropecuario o la industria manufacturera que son los que más aportan al PIB, reciben una proporción menor del crédito bancario que los bienes raíces. El sector agropecuario recibe el 6.2% de los préstamos y aporta del 12.8% al PIB. La industria manufacturera, por su parte, recibe el 13.2% de los créditos y aporta el 19.9% al PIB.

Datos de la ENPDH 2011 permiten confirmar la posición relativamente marginal del crédito de la banca comercial entre los ocupados en el sector agropecuario (ver gráfico 2.19). Al 32.2% de los ocupados en el sector agropecuario no se les concedió crédito. Le siguen en este sentido, los ocupados en la industria manufacturera (22.6%) y luego aquellos ocupados en la construcción (19.2%).

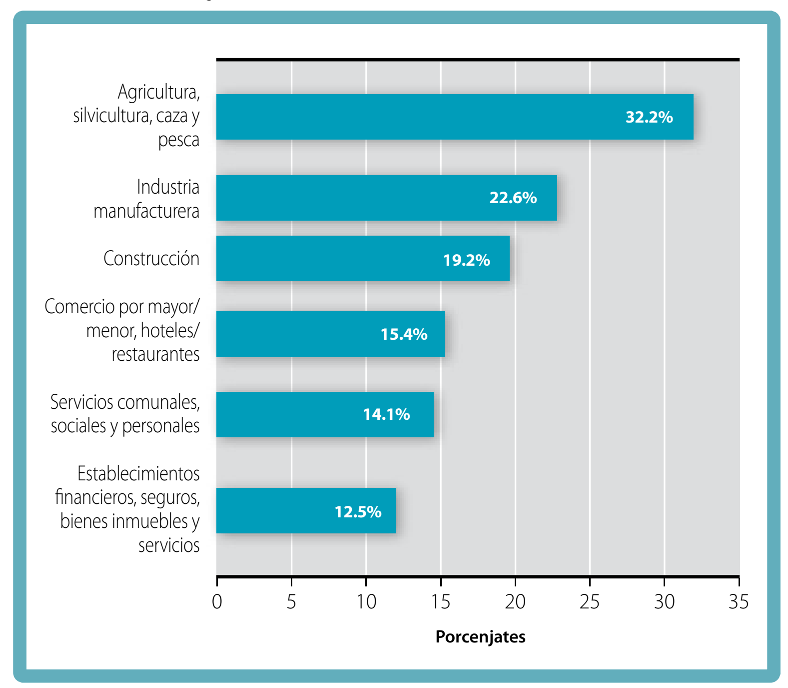
Para compensar el carácter relativamente marginal que el sector agropecuario tiene en la banca comercial el Estado ha creado el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), cuyo objetivo es apoyar financieramente al sector agropecuario. Sin embargo, el monto que BANADESA dedica a la agricultura, la ganadería y la apicultura (para solo indicar los más importantes) representa solamente, el 22.2%, 23.1% y 38.4%, respectivamente, del monto total destinado a estos rubros, cuando se suma el aporte de la banca privada (ver gráfico 2.20).

GRÁFICO 2.18: Comparación de la participación en préstamos y la contribución al PIB de sectores económicos seleccionados. 2010



1/ Para prétamos incluye el total de los préstamos destinados a la Propiedad Raiz menos construcción.
2/ Valor Agregado incluye: Comercio, reparac. de vehículos automotores, motocicletas., efectos personales y enseres domésticos. Para préstamos incluye solamente Comercio Interno.
3/ Para préstamos incluye préstamos a Gobierno Central.
4/ Para prétamos solo incluye Transporte y Comunicación.
Fuente: Elaboración propia en base a BCH. Boletín Estadístico, Volumen LXI, Número 4, abril, 2011 (www.bch.hn).

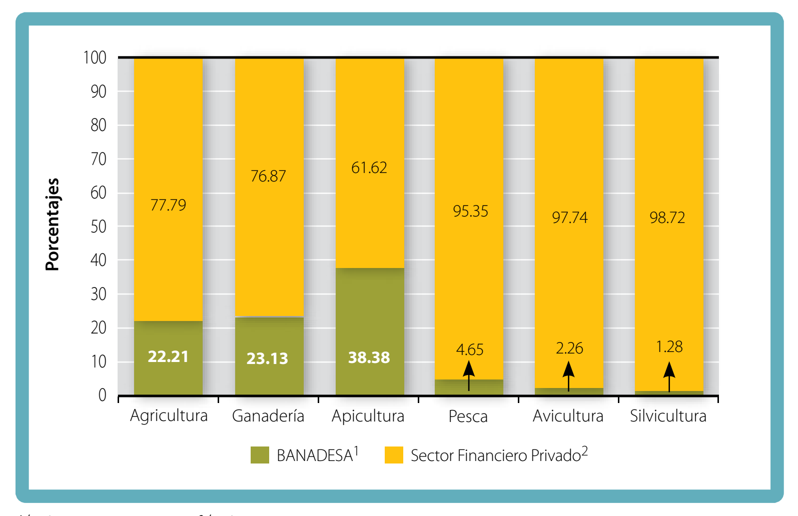
GRÁFICO 2.19: Población adulta ocupada a quienes no se les concedió crédito en los últimos 5 años, según sector económico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

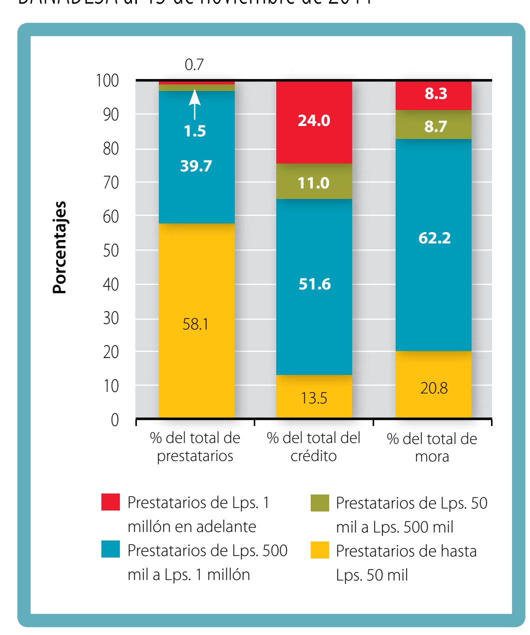
Además de no destinar suficientes fondos al sector, la cartera crediticia actual de BANADESA, apoya más al gran productor que al pequeño (ver gráfico 2.21). La mayoría de los prestatarios del

GRÁFICO 2.20: Porcentaje de la cartera crediticia destinada al sector agropecuario aportado por la banca privada vrs. BANADESA. 2011



1/ Cifras al 31 de octubre. *2/* Cifras al 30 de septiembre.
Fuente: Elaboración propia en base a BCH, Boletín Estadístico (2011), y datos provistos por BANADESA, Departamento de Estudios Económicos.

GRÁFICO 2.21: Indicadores de la cartera crediticia de BANADESA al 15 de noviembre de 2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por BANADESA. Departamento de Estudios Económicos.

Banco (58.1%) pueden considerarse pequeños productores pues obtienen préstamos hasta un máximo de 50 mil Lempiras. Sin embargo, en total ellos reciben un monto que representa solamente el 13.5% del total de la cartera crediticia. En cambio, el 24% de la cartera está destinada al 0.7% de los prestatarios que reciben créditos de un millón de Lempiras en adelante. He aquí una muestra de inequidad en la distribución de cartera crediticia de un banco estatal que debería destinar, por razones de equidad, la mayor parte de su cartera crediticia a los pequeños productores.

El gráfico 2.21 también pone en cuestión la idea de que el pequeño productor no honra sus obligaciones crediticias. La mora del pequeño productor es tres veces menor que la de los que obtienen préstamos entre 50 y 500 mil Lempiras y es casi igual que la mora de los grandes productores con préstamos de 500 mil Lempiras en adelante.

Desde una perspectiva de equidad y desarrollo humano, ampliar la cartera crediticia hacia el pequeño productor, es uno de los grandes desafíos de BANADESA, ya que, en la mayoría de los casos, los productores pequeños no tienen otra opción de crédito que la concedida por los compradores de su producto, los transportistas, los bodegueros y/o la agroindustria (Sanders, Ramírez, y Lilian, 2006). Debido a la relativa carencia de crédito estatal abundante y oportuno, el pequeño productor se ve inducido a aceptar precios más bajos por sus productos o préstamos a altas tasas de interés, con tal de tener acceso a crédito o la venta de su producto garantizada.

Dadas estas debilidades institucionales de la banca estatal de desarrollo agrícola, es importante señalar que existe un espacio de acceso al crédito institucionalizado dirigido no sólo al pequeño productor rural, sino también a cualquier micro y pequeño empresario del sector urbano. Este espacio es el microcrédito gestionado por el sector de las microfinanzas. Este sector está integrado por cooperativas, organizaciones privadas de desarrollo, organizaciones privadas de desarrollo financiero, bancos comunales, cajas rurales, etc. Este Informe no pretende hacer un análisis de las microfinanzas en Honduras, su objetivo es, simplemente, dar cuenta de su existencia (ver recuadro 2.5). Para una visión detallada sobre el mismo, existen estudios especializados que pueden consultarse con mucho provecho (Falck y Ordóñez, 2009; Sánchez, 2010).

Para concluir esta parte del capítulo, es necesario hacerse dos preguntas que están inscritas en la letra y el espíritu que anima el presente Informe: ¿Cuál es la percepción de las personas que participaron en la ENPDH 2011 sobre qué debe hacerse para reducir las inequidades en el acceso al crédito?, y, ¿Cuáles serían las ganancias para el país si se logrará reducir estas inequidades?

Como lo muestra el gráfico 2.22, a nivel nacional la opción de política pública preferida por la población encuestada es la reducción de la tasa de

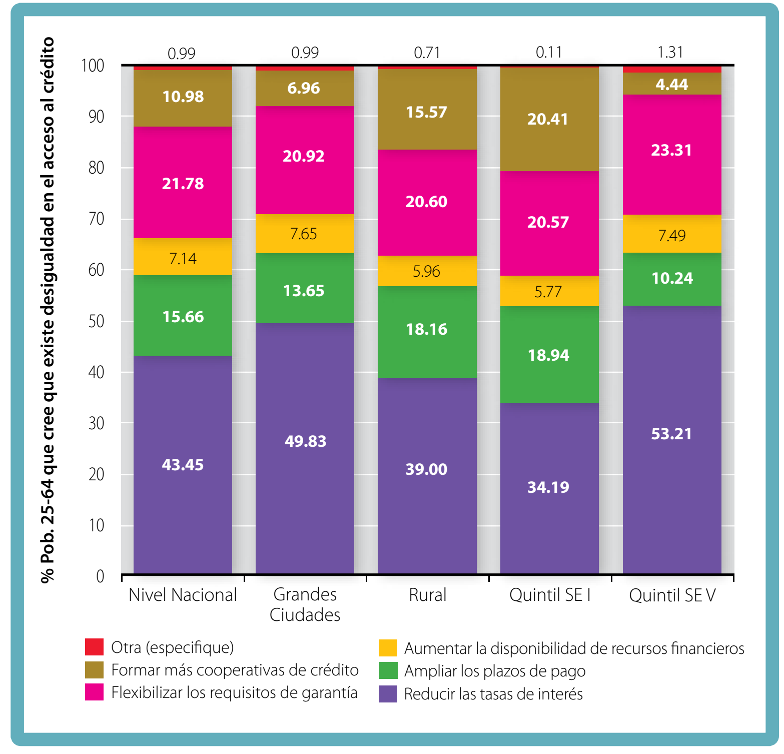
interés de los préstamos (43.5%). La segunda en importancia, es la flexibilización de los requisitos de garantía para los préstamos (21.8%). Ambas opciones juntas representan las percepciones de casi dos terceras partes de los encuestados (65.3%). Le siguen en importancia: a) ampliar los plazos de pago (15.7%), b) formar más cooperativas de crédito (11%), y c) aumentar la disponibilidad de los recursos financieros (7.1%).

Como ha quedado indicado, la reducción de las tasas de interés es la opción preferida a nivel nacional. Sin embargo, esta preferencia es más alta entre las personas que tienen educación superior y se ubican en el quinto quintil socio-económico. Hay una diferencia de 19.7 puntos porcentuales entre los que tienen educación superior y los que no tienen ninguna escolarización, y unos 19 puntos porcentuales entre los que pertenecen al quinto quintil socioeconómico y el primer quintil. No hay diferencias significativas en relación a la segunda opción, que es la de flexibilizar los requisitos de garantías.

Los que no tienen educación formal y los que se ubican en el primer quintil socio-económico muestran mayor preferencia por la formación de cooperativas de crédito y la ampliación de los plazos de pago. Sin embargo, aún en este caso, el predominio de la opción de política pública de reducir las tasas de interés para permitir el acceso amplio al crédito es indubitable. En el área rural, entre los grupos étnicos y las mujeres, hay también una cierta preferencia por la formación de cooperativas de crédito que debe ser tenida en cuenta.

En el gráfico 2.23 se condensan las respuestas de la población encuestada en la ENPDH 2011 sobre las ganancias que obtendría el país al reducir la inequidad en el acceso al crédito. A nivel nacional, tres ganancias dominan la percepción de los encuestados: 1) habría mayor inversión (22.9%); 2) disminuiría la pobreza (21.7%), y, 3) se generarían mayores oportunidades de empleo (21.1%). Estas tres opciones mantienen su predominio a nivel de las grandes ciudades y del área rural. En el área rural, y entre las personas ubicadas en primer quintil socio-económico, se le da primacía al impacto que este tipo de logro tendría sobre la reducción de la pobreza (25.3% y 30.4% respectivamente). Teniendo en cuenta los ámbitos en que incidiría positivamente la reducción de las brechas de inequidad en el acceso al crédito, según los resultados de la ENPDH 2011, no debería dudarse que su contribución al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país, sería trascendente.

GRÁFICO 2.22: Percepción de los adultos hondureños sobre lo que debe hacerse principalmente para permitir que más personas tengan acceso a crédito. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

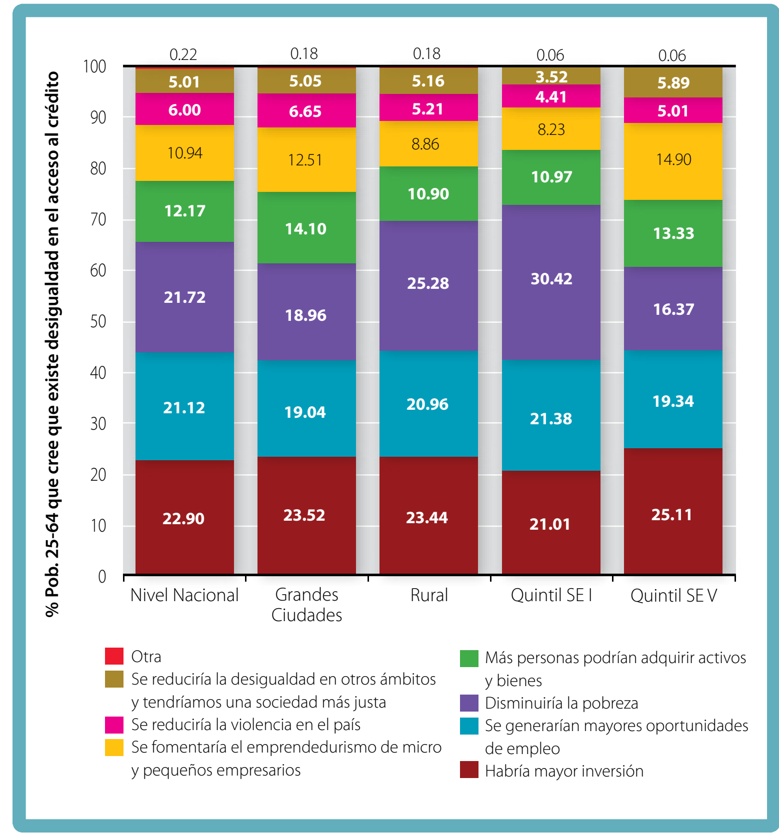
2.7 Inequidad en la distribución de las cargas impositivas

En sociedades inequitativas, la acción del Estado se vuelve fundamental para promover políticas públicas que fomenten una mayor equidad en términos del ingreso. Una de estas políticas, tiene que ver con el rol de los sistemas impositivos o tributarios en el fomento de una redistribución del ingreso.

En términos generales, la política tributaria tiene dos formas de incidir en la distribución del ingreso (Jiménez, Gómez, y Podestá, 2010, págs. 11–12): (1) a través del nivel de los ingresos fiscales que pueden destinarse para el financiamiento del gasto social, y, (2) a través de la composición de la estructura tributaria, es decir, favoreciendo una estructura de impuestos directos en lugar de indirectos. De esta manera, no sólo interesa generar recursos para financiar el gasto público, sino que es importante analizar como las cargas impositivas afectan a diferentes segmentos de la población que aportan los fondos.

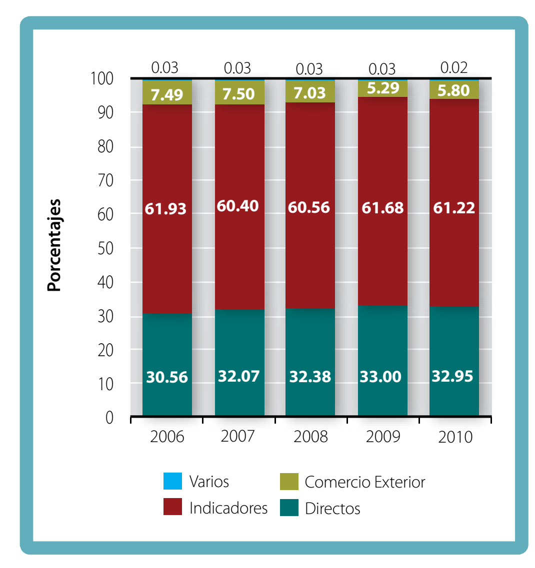
Investigaciones realizadas en este campo para el caso específico de Honduras, evidencian que pese a las reformas fiscales hechas en los últimos años,

GRÁFICO 2.23: Percepción de los adultos hondureños sobre las ganancias que tendría Honduras si se redujera la inequidad en el acceso a crédito. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

GRÁFICO 2.24: Estructura de los ingresos tributarios en Honduras. 2006-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a Memorias de la Secretaría de Finanzas, disponibles en http://www.sefin.gob.hn, accedido en sept. 2011.

"las mismas han estado orientadas al incremento de la recaudación como fuente principal para el financiamiento del incontenible gasto público, especialmente el gasto corriente, que tiene escasos impactos positivos en los sectores de población en condiciones de pobreza." Asimismo, se releva el tema de los subsidios y/o exoneraciones fiscales, como otra importante dimensión de análisis en el caso de la política tributaria del país, pues se ha encontrado que "a las grandes y medianas empresas se les permite acogerse a regímenes de exenciones, créditos fiscales y a un sistema creciente de elusión fiscal que linda con la evasión fiscal, que al final les permite acumular mayores excedentes y poder económico y político"(FOSDEH, 2011, pág. 6).

Basándose en lo expuesto, esta sección se centra en primer lugar en el análisis de la estructura tributaria en el país y su inequitativo impacto en los segmentos de menor y mayor ingreso. En segundo lugar, se abordará el tema de lo inequitativo que resultan las políticas de exoneración fiscal en términos de equidad en la distribución de los ingresos.

2.7.1 Regresividad del sistema tributario hondureño

Un Estado sin suficiente capacidad fiscal no puede cumplir las tres funciones básicas que se le atribuyen al mismo. Estas son: (OEA/PNUD, 2010, págs. 160-161)

1. Contribuir a la reducción de las inequidades económicas, sociales y políticas, porque quien concentra riqueza, concentra poder, y este poder compite con el que es delegado a los gobernantes en el proceso democrático.
2. Canalizar los recursos obtenidos por la fiscalidad estatal hacia la provisión de bienes públicos, para que los derechos establecidos por las leyes puedan convertirse en derechos reales vividos como realidad cotidiana por los ciudadanos.
3. Fomentar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.

De acuerdo con los informes trimestrales de ejecución presupuestaria de la Administración Central publicados por SEFIN,[2] los ingresos recaudados por el sistema tributario hondureño se clasifican en varios tipos: 1) impuesto sobre la renta; 2) impuesto sobre la propiedad; 3) impuesto sobre la producción, el consumo y las ventas; 4) impuestos sobre servicios y actividades especiales; 5) impuestos sobre las importaciones o comercio exterior, y, 6) impuestos sobre beneficios eventuales.

Las primeras dos clases de impuestos se categorizan como impuestos directos, los cuales están dirigidos a las personas de mayores ingresos. Las siguientes dos clases, se categorizan como impuestos indirectos, porque se dirigen a gravar el consumo de todas las personas, ya sean las que tienen pocos o muchos recursos económicos.

Al analizar la estructura de los ingresos tributarios recaudados por la Administración Central en los últimos 5 años, queda claro que en Honduras se da primacía a la recaudación de impuestos indirectos. En el año 2006, los impuestos indirectos representaron el 61.93% de los ingresos tributarios del país y para el año 2010, este porcentaje prácticamente se mantuvo igual (61.22%). Por otro lado, los impuestos directos representaron entre el 30.56% y el 33% del total de ingresos tributarios en el mismo período.

Cuando el sistema tributario de un país depende mayoritariamente de la recaudación de impuestos indirectos, se dice que este es regresivo. En un sistema impositivo regresivo, los hogares y personas más pobres pagan más impuestos en proporción a sus ingresos que los más ricos. Un sistema tributario es progresivo cuando depende en buena medida de impuestos directos. La progresividad implica que, a mayor ganancia o renta, mayor es el porcentaje de impuestos sobre la base gravable.

En los países de América Latina, del África y Sudeste Asiático, predomina la recaudación de impuestos indirectos. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unión Europea y en los Estados Unidos, el mayor porcentaje de recaudación de impuestos procede de los impuestos directos (ver gráfico 2.25). De hecho, la recaudación de impuestos indirectos con respecto al PIB, es bastante similar en las regiones en comparación, excepto para los EEUU. La principal causa de la menor carga tributaria de los países de América Latina en general y en Honduras en particular, con respecto a países de la OCDE, UE y EEUU, es la baja recaudación en términos del PIB, de los impuestos directos. En este tipo de impuestos, América Latina en general y Honduras en particular, se encuentran por debajo de todas las regiones del mundo, incluso por debajo de África y el Sudeste de Asia.

Para el año 2010, Honduras se encontraba en el grupo de 10 países más regresivos de la región latinoamericana y era el segundo más regresivo de américa central, midiendo la regresividad como la razón de la recaudación de impuestos indirectos con respecto a la recaudación de impuestos directos (ver cuadro 2.4). Entre los países de América Latina que tienen un sistema tributario más progresivo, es decir, países en los cuales los impuestos directos superan a los indirectos (razón menor a uno), se encuentran México y Brasil.

El origen de la regresividad del sistema tributario hondureño, según un estudio de FOSDEH de 2011 (Perdomo y Díaz, 2011, págs. 32–41), puede ubicarse entre 1929 y 1930, extendiéndose hasta 1949, año en que se establece el impuesto sobre la renta (ISR). En 1954, el ISR llegó a represen-

RECUADRO 2.5: Servicios financieros rurales y urbanos e inequidad económica

Los servicios financieros rurales y urbanos, también conocidos como microcréditos, se han convertido en un insumo de alta relevancia y pertinencia en la problemática del financiamiento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME). Su contribución a la generación de producción, de empleos y a un crecimiento económico más equitativo es importante. Se trata de un sector de alta significación para reducir la inequidad económica imperante.

Las inequidades en el acceso y uso de factores productivos tienen un impacto negativo en la reducción de los niveles de pobreza de un país, ya que limita la generación de ingresos en los sectores más pobres. Esto repercute negativamente en el acceso a mercados, a tecnología avanzada, a información y a otras ventajas del mundo moderno. Es por ello que el acceso a microcréditos es un insumo clave para que los micro, pequeños y medianos empresarios puedan realizar nuevos emprendimientos o fortalecer los actuales.

En el país se han venido realizando distintas iniciativas de microcrédito rural y urbano orientados a apoyar a los más pobres en emprendimientos novedosos. Sus objetivos han estado directamente relacionados con el logro de mejores niveles de producción y productividad así como a un acceso más equitativo a los mercados y servicios financieros. En este sentido, su contribución a reducir las brechas de inequidad económica es importante.

Las Organizaciones Privadas de Desarrollo Financieras (OPDFs) son un claro ejemplo de cómo en Honduras y en otros países de la región centroamericana, los servicios financieros rurales y urbanos han buscado contribuir al crecimiento y consolidación de los microcréditos con miras a lograr un mayor desarrollo del sector financiero rural y urbano.

La actuación histórica de las distintas OPDFs que ejecutan iniciativas como las antes indicadas o que trabajan en servicios financieros rurales y urbanos, han permitido la realización de acciones orientadas a hacer más eficiente y competitiva los emprendimientos de los más pobres. En Honduras, las OPDFs se aglutinan en la Red de Microfinancieras de Honduras (REDMICROH).

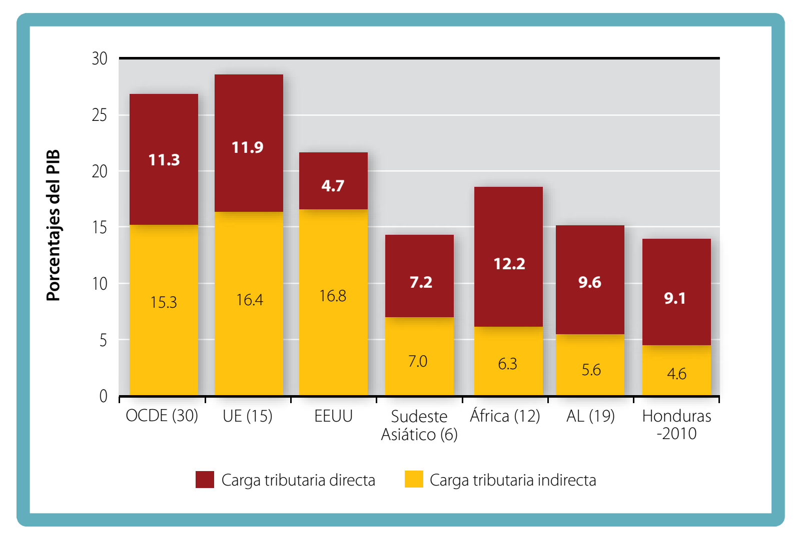
La REDMICROH es una asociación civil sin fines de lucro, con patrimonio y personería jurídica. Se compone de 24 instituciones de micro-finanzas asociadas que prestan servicios de micro-finanzas en comercio, artesanía, agricultura, vivienda, consumo y otros rubros en 238 oficinas distribuidas en 17 departamentos del país. A septiembre de 2011, la Red tiene 184,865 clientes en todo el país, de los cuales, el 59.3% son mujeres (109,625 clientas) y el 52.2% (96,573 clientes) son clientes rurales. Para entonces, disponía de una cartera total de L. 3,921 millones, de la cual un 41.9% corresponde al área rural y el 49.8% (L. 1,951.1 millones) fue colocada en mujeres. Su cartera se concentra en sectores como vivienda, comercio, agropecuaria y forestal, y consumo. Con esta cartera, se han logrado generar más de 300,000 empleos directos.

Entre las principales instituciones que conforman la REDMICROH se encuentran el Banco Popular Covelo (21.4%), FUNDEVI (20.9%), ODEF-OPDF (19.7%), HDH-OPDF (6.7%), FAMA-OPDF (6.2%) y BANHCAFE (4.5%). Banco Popular Covelo es uno de los ejemplos relevantes en la REDMICROH por su participación en el acceso al crédito microempresarial urbano y rural en el país. Su cartera se estimó en L. 839.2 millones y está focalizada básicamente en microcréditos para vivienda, comercio menor, y servicios.

La falta de disponibilidad de datos históricos desagregados por financiamiento urbano o rural o por nivel socioeconómico de los solicitantes, no permite hacer un análisis sobre la forma en que inciden los microcréditos en la reducción de las inequidades económicas que limitan mayores logros entre las personas beneficiarias. Este es uno de los desafíos en términos de recolección de datos que de cara al futuro tiene la REDMICROH.

Fuente: En base a REDMICROH (2011).

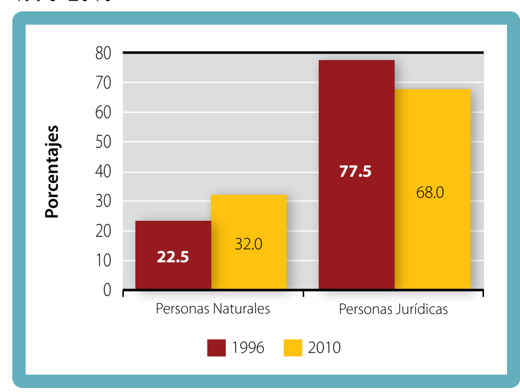
GRÁFICO 2.25: Comparación internacional de la estructura de la carga tributaria (Alrededor del 2010)



Notas: Entre paréntesis se muestra el número de países tomados para calcular el promedio. El promedio de América Latina tiene cobertura gobierno central, excepto para Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Costa Rica que se refiere a gobierno general. Las estimaciones de Honduras son en base a las cifras de la administración central.

Fuente: Elaboración propia en base a Jiménez et al. (2010, pág. 28) y datos de CEPALSTAT. http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp, accedido en noviembre de 2011.

GRÁFICO 2.26: Evolución de la procedencia de la recaudación del ISR, según tipo de contribuyente. 1996-2010



Fuente: Elaboración propia en base a Perdomo y Díaz (2011, pág. 68).

tar el 36% del total del ingreso fiscal del Estado hondureño, pero a partir de 1955 y siguiendo la década de los 60s, cayó a una proporción entre el 9 y el 23%. De los 70s, hasta la actualidad, la relación de impuestos directos a indirectos se ha mantenido en una proporción 30/70.

Al explorar la evolución de la procedencia de impuestos directos, específicamente el ISR, según el tipo de contribuyente, los datos revelan otro síntoma de la regresividad del sistema. Entre el año 1996 y el 2010, el porcentaje de personas naturales contribuyentes al ISR aumentó en 10 puntos porcentuales, mientras que el porcentaje de personas jurídicas disminuyó en la misma cantidad, (ver gráfico 2.26). Como señala el estudio del FOSDEH: "Este hecho revela la naturaleza de las "reformas tributarias" implementadas: rebajando los impuestos a las empresas –vía fuertes exoneraciones fiscales– e incrementando los impuestos a las personas naturales". De esta manera, se puede entender el papel clave que juega el Estado, a través de la política pública, para lograr que el sistema fiscal funcione equitativa o inequitativamente. Acerca de las políticas de exoneración fiscal, se ahondará un poco más en el apartado siguiente.

Otro elemento que llama la atención y que apunta a un aumento en la regresividad del sistema tributario hondureño, es que el número de contribuyentes que explican al menos el 80% de la recaudación, disminuyó a menos de la mitad en seis años, pasando de un poco más de 2,000 contribuyentes en el año 2001, a un poco más de 860 en el año 2007. Esto según un estudio del FMI presentado en Escobar (2010).

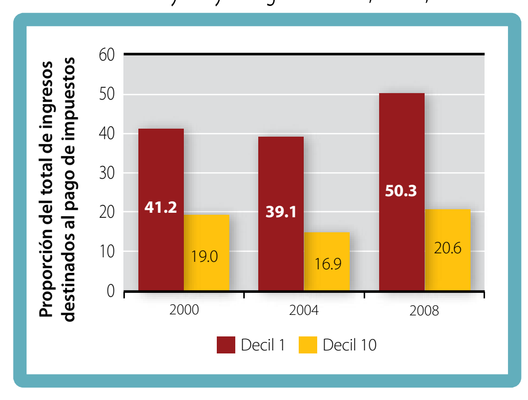
Desde la perspectiva del desarrollo humano, lo importante de todo este análisis de la regresividad del sistema tributario del país, es el inequitativo impacto que tiene en el poder adquisitivo de las familias u hogares. En el caso hondureño, la evidencia apunta a que el sistema impositivo resta más poder adquisitivo a los hogares de los segmentos de menores ingresos que a los de mayores ingresos.

A pesar que son los hogares del segmento de mayores ingresos los que en términos absolutos pagan la mayor cantidad de impuestos,[3] son los hogares del segmento de menores ingresos, los que destinan una mayor proporción de su ingreso al pago de impuestos. Esto merma las posibilidades de estos últimos, de adquirir alimentos, bienes y servicios necesarios para su subsistencia y desarrollo de capacidades.

Como evidencia de lo planteado arriba, el gráfico 2.27 muestra la incidencia tributaria o proporción del ingreso destinado al pago de impuestos para los deciles de menor y mayor ingreso. En el 2000, el 41.2% del total de ingresos de los hogares más pobres (decil 1) se destinó al pago de impuestos. En cambio, la proporción en los hogares más ricos (decil 10) fue del 19%, es decir, menos de la mitad de lo que destinaban los más pobres. Esta brecha de inequidad, se ha profundizado con el tiempo, pues se estima que para el 2008 los más pobres pagaron el 50.3% de sus ingresos en impuestos.

En su estudio del 2011 Perdomo y Díaz (2011 pág. 59), el FOSDEH también estima que en el 2008 el Gini, antes del pago de impuestos, era

GRÁFICO 2.27: Incidencia tributaria en hogares de los deciles de menor y mayor ingreso. 2000, 2004, 2008



Fuente: Elaboración propia en base a Perdomo y Díaz (2001, pág. 55).

menor que después del pago de impuestos (0.5195 y 0.5328, respectivamente). Esto contribuye a corroborar la regresividad del sistema tributario hondureño, pues queda claramente establecido que el sistema tributario del país, lejos de contribuir a reducir las brechas de inequidad, la está incrementando.

El pago de impuestos indirectos (sobre la producción, consumo, ventas y servicios) es claramente el que incide mayormente en el ingreso de los más pobres, los que destinan el 37.8% de sus ingresos al pago de los mismos. Los más ricos, por su parte, solamente destinan el 16.4% de sus ingresos al pago de este tipo de impuestos (ver gráfico 2.28). Para explicar esta brecha de inequidad podría argumentarse que, debido a lo bajo de sus ingresos, los hogares del decil 1 destinan la mayor parte de los mismos al consumo de bienes de subsistencia.[4] En cambio, los hogares del decil 10 con un ingreso 58 veces mayor (de acuerdo a lo mostrado en la sección 2.2), no se ven obligados a destinarlo todo para el consumo, sino que tienen posibilidad de ahorrar e invertir una parte de sus ingresos.

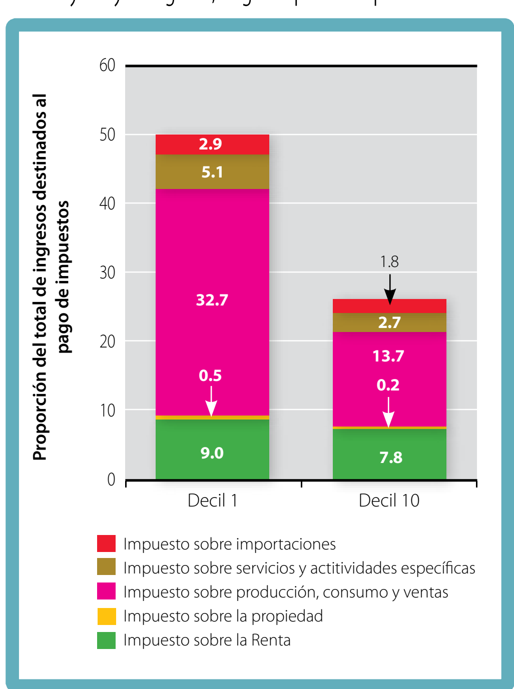
Para desvirtuar la explicación anterior, podría decirse que muchos de los bienes básicos para la subsistencia se encuentran exentos del pago de impuestos. Sin embargo, esto no es del todo cierto porque, como concluye el estudio de FOSDEH, en los últimos años las reformas tributarias han ampliado el número de bienes no exonerados del ISV. Las estimaciones de incidencia tributaria incluyen, por otra parte, supuestos de traslación de impuestos, es decir, asumen una conducta empresarial que tiende a trasladar al consumidor final, en el precio de los bienes exentos, el pago de impuestos adicionales que de acuerdo a las re-

CUADRO 2.4: Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB para ciertos países de América Latina. 2010

Países	Directos	Indirectos	Indirectos/ Directos
México	5.36	4.11	0.8
Brasil	8.36	6.72	0.8
Panamá	6.08	6.21	1.0
Colombia	5.74	6.38	1.1
Perú	6.42	7.89	1.2
Chile	7.03	9.85	1.4
El Salvador	4.76	8.35	1.8
Uruguay	6.32	11.40	1.8
Costa Rica	4.62	8.54	1.8
Argentina	4.54	8.61	1.9
Venezuela (República Bolivariana de)	3.66	7.26	2.0
Nicaragua	6.06	12.21	2.0
Ecuador	4.50	9.39	2.1
Honduras	**4.64**	**9.94**	**2.1**
Guatemala	3.11	7.19	2.3
República Dominicana	3.61	8.96	2.5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	4.80	12.33	2.6
Cuba	3.35	8.98	2.7
Haití	2.24	8.02	3.6
Paraguay	2.47	10.86	4.4

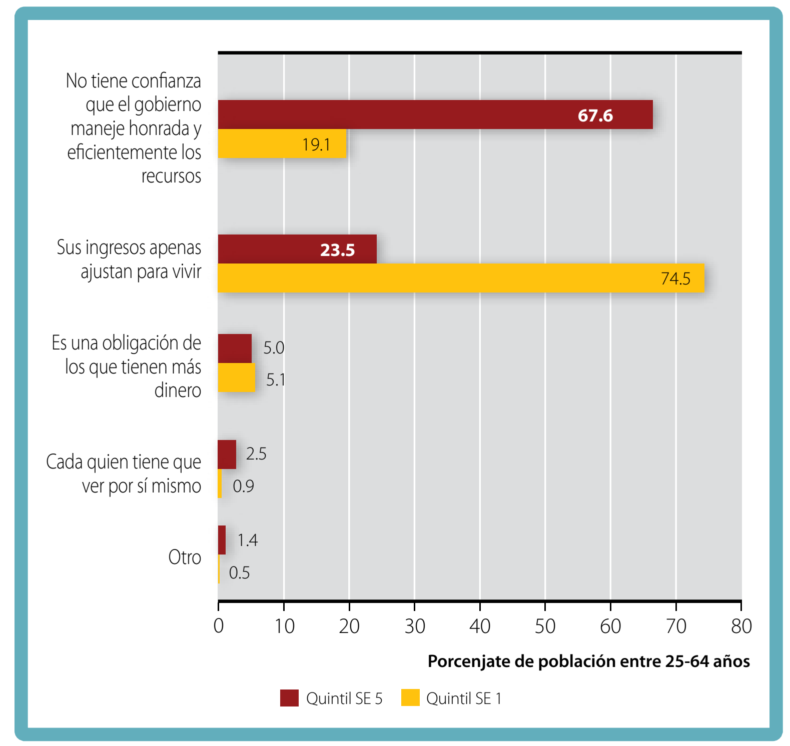
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT. http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp, accedido en noviembre de 2011.

GRÁFICO 2.28: Incidencia tributaria para los deciles de menor y mayor ingreso, según tipo de impuesto. 2008



Fuente: Elaboración propia en base a Perdomo y Díaz (2001, pág. 63).

GRÁFICO 2.29: Razones de los adultos hondureños por las que no le gustaría pagar más impuestos que se destinen a proyectos de desarrollo social, según quintil socio-económico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

CUADRO 2.5: Exoneraciones fiscales. Período 2001-2007 (Millones de Lempiras)

Categorías	Tributarios	Aduaneros	Total
Activo Neto	5,530.23		
ISR	4,113.82		
Aporte Solidario	962.42		
Impuesto sobre Ventas	2,939.45		
Aporte Vial	3,091.41		
Devoluciones	782.00		
Administrativos		6.26	
Derechos Arancelarios		10,876.19	
Impuesto sobre Ventas		12,282.39	
Producción y consumo		39.62	
Selectivo al Consumo		195.38	
Vías Públicas		56.77	
Aporte Patrimonio Vial		2.11	
Total Exoneraciones	**17,419.33**	**23,458.72**	**40,878.05**

Fuente: Perdomo y Díaz (2011, pág. 47).

formas le correspondería asumir a los empresarios (Perdomo y Díaz, 2011, págs. 43, 64, 69).

Otro hallazgo que cabe resaltar al explorar la estructura impositiva para los deciles extremos, es que la incidencia de los impuestos directos (sobre la renta y la propiedad), es muy similar para ambos. Incluso se puede decir que los hogares de mayores ingresos pagan ligeramente menos impuestos directos en relación a sus ingresos que los de menores ingresos. Esto resulta inequitativo ya que es lógico asumir que son los más ricos los que poseen más propiedades y las de mayor valor. Asimismo, de acuerdo a la escala progresiva de la Ley de Impuesto sobre la Renta, las personas naturales de mayores ingresos deben pagar una tasa más alta de ISR.[5] Es por estas razones, que se hace necesario una revisión y reforma al funcionamiento del sistema tributario, especialmente en lo que respecta a la recaudación de impuestos directos, tanto de las personas más acaudaladas como de las empresas.

El mayor problema a la hora de intentar aplicar una reforma que vaya encaminada al incremento del pago de impuestos directos, es la disposición de los contribuyentes a apoyarla, a sabiendas que dichos recursos, se destinarían principalmente al gasto social. La negativa a este tipo de reforma queda demostrada al ver los resultados de la ENPDH 2011 a la consulta ¿Usted estaría dispuesto a pagar más impuestos para que el país tenga más proyectos de desarrollo social?, El 73% de la población encuestada respondió que no. Los resultados son muy similares ya sea por ámbito de residencia, sexo, etnicidad, nivel educativo y quintil socio-económico.

Las razones detrás de esta rotunda negativa se centran en dos aspectos principales y dependen del segmento de población que se analice (ver gráfico 2.29). El segmento de la población más pobre argumenta, con justa razón, que no podría pagar más impuestos, porque sus ingresos apenas le alcanzan para vivir (75%). En cambio, el mayor problema que visualiza el segmento de población de mejor posición socio-económica, es que no tienen confianza en que el gobierno maneje honrada y eficientemente los recursos. En vista de lo anterior, podría decirse que cualquier aspiración de impulsar una reforma tributaria, encaminada a incrementar la recaudación de tributos, debe ir acompañada de un aumento en la eficacia y eficiencia con que las instituciones del Estado manejan la gestión pública y, sobre todo, los proyectos de desarrollo social. Esto requeriría demostrar de manera fehaciente a los contribuyentes que los recursos públicos son manejados en una verdadera gestión por resultados.

2.7.2 Exoneraciones, subsidios y equidad fiscal

Este apartado pretende examinar el rol que juega la política de exoneraciones y subsidios

en pro de una distribución más equitativa de las recaudaciones fiscales.

Las exenciones tributarias no son problemáticas en sí mismas y son reconocidas como uno de los instrumentos de política utilizados por los gobiernos para obtener resultados específicos, tales como incrementar la tasa de empleo en sectores claves y atraer inversión extranjera. Por ejemplo, ciertas empresas ubican su producción en una determinada zona o región (Intel en Costa Rica por ejemplo), y de esta manera, se incentiva una actividad específica, comúnmente, las exportaciones.

De acuerdo con Perdomo y Díaz (2011 pág. 34), en su estudio patrocinado por el FOSDEH, la era de las exoneraciones fiscales comenzó en la década de los 60s, bajo el argumento de que en aras de lograr la reconversión industrial, las empresas nacionales y extranjeras que calificaran en el régimen de industrias de la integración centroamericana, serían estimuladas por medio del no pago de impuestos. Sin embargo, según los mismos autores, este tipo de política ha tenido su lado contraproducente pues "los sectores de mayores ingresos de la sociedad hondureña han podido lograr la evasión legal del pago de impuesto mediante leyes y "reformas tributarias" donde se justifican tales concesiones para los fines de promover la generación de empleo, obtención de divisas y otros beneficios para el país" (Perdomo y Díaz, 2011, pág. 45).

Otro estudio de FOSDEH (2011 pág. 8), plantea que el "Estado practica una sobredimensionada política de exoneraciones que impiden una recaudación tributaria más equitativa, que potencialice la capacidad económica del país, su competitividad empresarial y disminuya los riesgos fiscales para intentar desarrollar un adecuado equilibrio macroeconómico y microeconómico". El mismo estudio señala que "hay aproximadamente 68 decretos de Ley y acuerdos emitidos por el Congreso Nacional de la República y el Poder Ejecutivo, manejados bajo secretividad por todos los Gobiernos de Honduras que promueven las exoneraciones fiscales".

Las cantidades exoneradas son considerables. En 2009, las exoneraciones fiscales anduvieron por el orden de los 17 mil millones de Lempiras, que representan un 6.5% del PIB (FOSDEH 2011 pág. 8). Esto significa que lo que se dejó de cobrar, fue equivalente al 44% de los impuestos tributarios recaudados ese año.[6]

En el período 2001-2007, las exoneraciones fiscales fueron estimadas en 40.9 mil millones de Lempiras (ver cuadro 2.5), es decir, más del 50% del presupuesto aprobado para la administración central el 2011. El 57% de ese monto corresponde a impuestos aduaneros, principalmente derechos arancelarios e impuestos sobre ventas (L. 23.2 mil millones). El restante 43% corresponde a impuestos tributarios, donde van incluidos activos netos (L. 5 mil millones), ISR (L. 4.1 mil millones) y el ISV y el aporte vial (L. 3 mil millones cada uno).

Para tener una idea aproximada de si al exonerar esta cantidad de dinero en impuestos se contribuyó al logro de los objetivos que pretende una política de exoneración fiscal, se han explorado las tendencias de indicadores claves en el período 2001-2007 (ver gráfico 2.30). Se observa que hubo un incremento de la inversión extranjera directa en el período, la que pasó de 301.4 a 926.1 millones de US$, estimulado en parte por las políticas de exoneración fiscal. Sin embargo, este incremento en la inversión extranjera, parece no

CUADRO 2.6: Honduras: matriz de exoneraciones

Concepto	Renta	Venta	Importación[1]	Producción y Consumo	Selectivo al Consumo
Profesores	X				
Tercera edad	X				
Maquilas (RIT, ZOLI, ZOLT, ZADE)	X	X	X	X	X
Minería	X	X	X		
Ley de Emisión del Pensamiento (Estaciones de radio y televisión, periódicos)			X		
Ley de Turismo	X	X			
Cuerpo Diplomático y Consular	X	X	X		
Generadores privados de energía eléctrica		X	X		
Instituciones sin fines de lucro	X	X	X		
Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD´s)	X	X	X		
Organizaciones No Gubernamentales (ONG´s)	X	X	X		
Iglesia como institución	X	X	X		
Universidad Nacional Autónoma de Honduras	X	X	X		
Escuela Agrícola Panamericana	X	X	X		
Exportadores (RIT)			X		
Tiendas Libres		X	X	X	X
Industria Lechera		X	X		
Empresa agrícola			X		
Convenios Internacionales	X	X	X	X	X
Municipalidades	X	X	X	X	X
Seguro Social	X	X	X	X	X
Ley de Transporte			X		

Nota: 1. Impuesto de Importación incluye arancel, ventas, recargos, sobretasas, demás cargos que aparecen en la póliza. X = Exonerado.
Fuente: FOSDEH (2011).

RECUADRO 2.6: Historia de Vida: Ericka: de migrante a emprendedora exitosa

Las ganancias de reducir inequidades en el acceso a crédito se evidencian al conocer de cerca experiencia de personas, que estando en situaciones de desventaja, logran un giro positivo, que les permite desarrollar sus potencialidades y vivir con dignidad. Tal como lo señalaron personas que participaron en grupos focales organizados en el marco del proceso de elaboración del presente Informe, la falta de acceso al crédito es uno de los mayores impedimentos que las personas de escasos recursos tienen para salir adelante económicamente. Sin embargo, historias como la siguiente muestran que si se les brinda la oportunidad de contar con un capital semilla, pueden desarrollar sus potencialidades y salir de la pobreza.

Ericka Melissa Vicente, una joven de 28 años en situación de desempleo, estuvo a punto de partir para España a trabajar en forma irregular. Gracias a la oportunidad que se le brindó de acceder a un pequeño crédito, se convirtió en una productora y propietaria de una zapatería en Cane, un municipio del departamento de La Paz, con pocas oportunidades laborales.

Aunque se graduó de perito mercantil, el título obtenido no le fue suficiente para tener acceso a un empleo digno, como ocurre con otros jóvenes igual a ella. Es también zapatera de oficio, una actividad artesanal trasladada por generaciones en su familia.

Ericka se había trazado un futuro: diseñar, fabricar y vender sus propios zapatos. Con este sueño, tocó las puertas de cada institución bancaria de la zona sin ningún resultado. Frustrada por la falta de apoyo y la agudizada crisis económica, que hizo que, al igual que el resto de los cinco miembros de la familia, realizara trabajos temporales con un salario de sobrevivencia, Ericka comenzó a pensar seriamente en emigrar a España de forma irregular, siguiendo los pasos de su padre.

La migración irregular, si bien en ocasiones permite a las personas que llegan a su destino enviar dinero a su familia en el lugar de origen, es también responsable por poner en riesgo la vida del migrante y de quebrantar el núcleo familiar. Algunos hijos e hijas de migrantes se quedan sin un padre o una madre que los guie, los cuide y les brinde una educación con valores, y por ende, están más propensos a caer en riesgo social.

A pesar de estar consciente de las consecuencias negativas de su eventual viaje, Ericka estaba lista para emprenderlo. Sin embargo, escuchó por la radio el apoyo a emprendimientos rurales que ofrecía el Programa Conjunto Desarrollo Humano, Juventud, Empleo y Migración (PCJEM) que impulsan seis agencias de las Naciones Unidas con el Fondo España para el logro de los Objetivos del Milenio. EL PCJEM busca reducir las tasas de migración irregular de jóvenes, fomentando la identidad nacional y el arraigo, con actividades vinculadas a oportunidades para un desarrollo personal empresarial o laboral. El Programa apoya en la creación de oportunidades laborales en el mercado formal, así como el acceso a micro créditos para que los jóvenes mejoren su situación económica y su inclusión social.

"Cuando nos dimos cuenta de la posibilidad que ofrecía el Programa Conjunto, fue una gran esperanza; al final desistí de viajar porque en la Oficina Multiservicios (OMS), me informaron de unas capacitaciones y de un crédito sin mucho interés y sin avales. Me pareció interesante porque ahora es muy difícil que alguien preste una cantidad sin una prenda de aval" relató muy animada.

Del plan de negocios al emprendimiento

Luego de la capacitación, Ericka presentó su plan de negocios, en el cual expresó su aspiración de producir zapatos de buena calidad, vender sus productos a precios competitivos, y brindar empleo a otras personas. Ahora cada miembro de la familia participa en la empresa y tiene un salario, incluyendo el padre, que a raíz de la oportunidad brindada a su hija, retornó. "Tenemos tres empleados que ganan como cinco mil lempiras (alrededor de 264 dólares) y a veces más, dependiendo del tiempo que invierten en el trabajo. En la fábrica tenemos también aprendices, quienes ganan igualmente una remuneración con la posibilidad de que en el futuro pueden ser empleados fijos" detalló muy entusiasmada la pequeña empresaria.

Con casi 4,000.00 dólares a su disposición, ella invirtió en maquinaria usada en buen estado, materia prima y el salario de los operarios. Junto a su esposo salen a vender el calzado al mercado y también cuentan con una persona a quien le pagan comisión por producto vendido. El negocio tiene ya casi cuatro meses de estar operando con logros esperanzadores. Antes, el grupo familiar de seis personas vivía en una humilde vivienda de dos habitaciones. Hoy con las ganancias del negocio, alquilan una casa más amplia. Ericka sueña que en el futuro tendrá una línea de calzado reconocida en el mercado, con sus propios camiones distribuidores, una vivienda propia y su hijo estudiando en una mejor escuela.

Bajo el slogan "Honduras está en vos, aquí es tu norte", el Programa lanzó una campaña de prevención de la migración que fue construida por los mismos jóvenes, tomando en cuenta sus necesidades. El éxito del programa consiste en formar alianzas estratégicas a nivel local entre el gobierno, el donante y la empresa privada, en las que se toma en cuenta la voz de las personas beneficiarias, y se impulsan acciones para la auto sostenibilidad del Programa más allá de su período de ejecución. Igualmente importante fueron las capacitaciones que recibió la población beneficiada, a través de la cual se impartieron nuevos conocimientos técnicos y se fomentó a su vez un gran sentido de responsabilidad al adquirir un crédito para poder tener acceso a una mejor calidad de vida. Los 28 municipios beneficiados se encuentran en los departamentos de Comayagua, Intibucá y la Paz. Se espera que experiencias como la de Ericka y de otras personas exitosas, pueda ser replicada en otros municipios en los que existe un alto índice de jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Rafael Lizardo, vicealcalde de Cane prometió que con estos nuevos emprendimientos, la gente está creyendo en lo que se les ofrecía al inicio: 'en el futuro'. Para cuando el programa finalice, la oficina seguirá operando dentro del organigrama municipal. Se espera tener el presupuesto y se harán gestiones para obtener recursos que puedan financiar actividades o emprendimientos.

Fuente: Programa Conjunto Desarrollo Humano, Juventud, Empleo y Migración (PCJEM), 2011.

haber tenido demasiado impacto en términos de generación de buenos puestos de trabajo, ya que la tasa de desempleo abierto se redujo solamente en 1 punto porcentual en el mismo período. En cambio, el subempleo invisible aumentó en 10 puntos porcentuales.

El cuadro 2.6 muestra los sectores en Honduras que gozan de exoneraciones fiscales según las leyes existentes. Entre ellos se encuentran algunas instituciones del sector público, instituciones académicas públicas y privadas, instituciones no gubernamentales, iglesias, organizaciones sin fines de lucro, empresas de transporte urbano e interurbano, empresas de importación, empresas constituidas como zonas libres y turísticas, generadores privados de energía, el cuerpo diplomático acreditado en el país y gremios, como el de los maestros.

Regímenes como el de Importación Temporal (RIT), el Régimen de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP), el Régimen de Zonas Libres (ZOLI), así como los incentivos turísticos, mineros y energéticos, fundamentados en exenciones en impuestos de exportación, importación, del impuesto sobre ventas y del impuesto sobre la renta, forman parte de una política tributaria que busca incentivar el comercio exterior (Sabaini, 2003).

Los aranceles se han ido reduciendo a medida que el país se integra más a la economía mundial

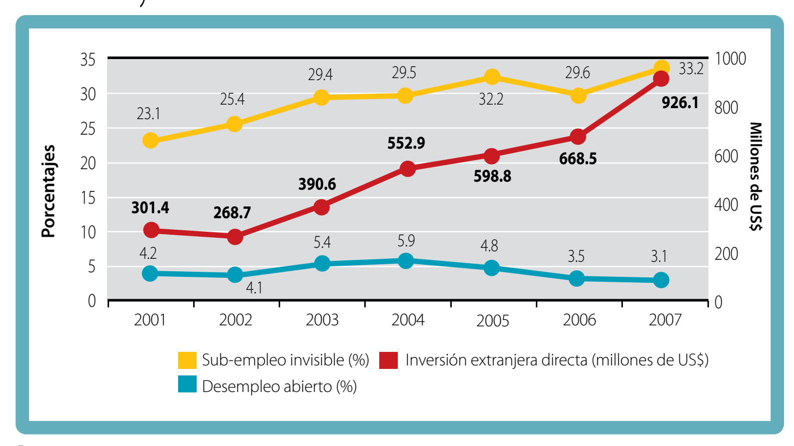
y regional por la vía de acuerdos de libre comercio y la creciente importancia de las exoneraciones que favorecen a empresas. Debido a ello, uno de los impuestos que más ha declinado en los últimos años, es el impuesto al comercio exterior. Tanto es así, que en el 2008, los impuestos a las importaciones representaron un 7% del total recaudado, la mitad de lo que fueron en el año 2000 (Escobar, 2010).

Las maquilas, la minería y las empresas protegidas por la Ley de Turismo, están exentas del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre ventas. La maquila, en sus distintos regímenes, está exenta de impuestos de exportación. Tanto la maquila como la minería, están también exentas de impuestos de importación. Las primeras también están exentas del impuesto a la producción y consumo y los impuestos selectivos al consumo. Las empresas de maquila también están exoneradas de impuestos municipales (Alonso, 2005, pág. 8).

La política de exenciones aplicada a la maquila, la minería y a otros sectores ha sido objeto de activa controversia. En el extremo, se encuentran aquellos que abogan por su eliminación (Alonso, 2005, pág. 29) por considerarlas discriminatorias. "Las políticas de fomento a las exportaciones e inversiones en Honduras", se argumenta en un estudio, "se han concentrado en la provisión de incentivos fiscales de exoneración del impuesto sobre la renta e impuestos municipales, como mecanismos para atraer inversión extranjera para generar una oferta exportable. *Dichas políticas han sido discriminatorias, en el sentido que han favorecido la industria de la exportación, dejando de lado el fomento de las actividades agrícolas y aquellas actividades que podrían generar efectos multiplicadores en el resto de la economía como la incorporación de la pequeña y mediana empresa en el esfuerzo exportador"* (Alonso, 2005, pág. 36).[7]

En resumen, tal como lo plantea Escobar (2010), desde el punto de vista tributario, Honduras está ante una situación en que los ingresos fiscales han disminuido como porcentaje del PIB. Esos son menores de lo que podrían ser con los tipos de impuestos existentes y por ende, no hay equidad horizontal ni vertical. Los ingresos fiscales, por otra parte, son insuficientes para financiar un aumento significativo de la inversión pública. La falta de equidad vertical se refiere a que el sistema tributario es regresivo. La falta de equidad horizontal se refiere a que las exoneraciones hacen que personas y empresas en similares circunstancias (ingresos, tamaño, utilidades), estén sujetas a cargas impositivas diferentes.

GRÁFICO 2.30: Tendencia de la inversión extranjera, el desempleo y el subempleo. Período 2001 y el 2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE. EPHPM del año correspondiente y BCH. Boletín Estadístico, diciembre 2007 y abril 2011.

El tema de los ingresos fiscales del Estado y la necesidad de un Estado eficaz, eficiente y confiable, constituyen, sin duda, uno de los grandes desafíos que debe enfrentar el Estado y la sociedad hondureña en su conjunto, lo que exigirá acuerdos entre los distintos actores sociales, los que para ser justos, deberán basarse en consideraciones de equidad.

Notas

1. El subrayado es de los autores del Informe.
2. Pueden verse en http://www.sefin.gob.hn/?page_id=8246.
3. Los hogares del decil 10 pagaron en 2008, 16 mil millones de Lempiras en impuestos contra 861 millones de Lempiras de los hogares del decil 1, de acuerdo a estimaciones del FOSDEH.
4. Para el caso, datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) levantada por el INE en el 2004, muestran que casi el 50% de los ingresos del quintil inferior son destinados a la compra de alimentos.
5. De acuerdo con el articulo No. 22, decreto 194-2002 y reformado mediante decreto No. 140-2008 del 6 de diciembre de 2008.
6. L. 39 mil millones de Lempiras, según el Informe de Liquidación Presupuestaria del 2009, disponible en http://www.sefin.gob.hn/?p=441, accedido en noviembre de 2011.
7. El subrayado es de los autores del Informe.

Sin movilidad intergeneracional la inequidad se perpetúa

La movilidad intergeneracional, tal y como se estudia en este apartado, describe una trayectoria que se basa en la asociación entre el logro de una persona adulta en una dimensión económica o social y el logro alcanzado por sus padres en esa misma dimensión, en un momento de sus vidas comparable al del individuo analizado. Si el logro socio-económico de la persona es mejor que el de sus padres, se trata de un caso de movilidad ascendente. Si por el contrario, el logro socio-económico de la persona es menor que el de sus padres, la movilidad es descendente. Cuando hijos y padres alcanzan similares logros, se produce una situación de inamovilidad.

La movilidad intergeneracional es relevante porque proporciona información sobre el nivel de oportunidades que existe en una sociedad. Una fuerte influencia de los recursos y la posición económica de los padres sobre el nivel de bienestar que podrán alcanzar sus hijos e hijas, es poco deseable, porque limita el espacio de libertad para alcanzar una calidad de vida satisfactoria de aquellos que nacen y se desarrollan en los hogares más vulnerables y desfavorecidos. En condiciones de baja movilidad intergeneracional, las personas que nacen en hogares que enfrentan carencias, ven restringido su acceso a un conjunto básico de recursos y capacidades (Sen, 1992; Jencks y Tach en: Torche, 2010).

Diversos argumentos sugieren que, cuanto mayor es la inequidad económica en una sociedad, mayor es la influencia de la condición de los padres sobre los logros de sus hijos, lo cual determina una menor movilidad intergeneracional. En este contexto, un incremento en la inequidad económica trae consigo un aumento en las disparidades que experimentan los niños, las niñas y los jóvenes en dimensiones como acceso a educación, salud, nutrición y servicios de infraestructura básica, lo que reduce sus opciones para desarrollar sus potencialidades y escoger el tipo de vida que tiene razones para valorar.

En un contexto en el cual los rendimientos de la inversión en capital humano son altos, los niños, las niñas y los jóvenes, que alcanzan una baja escolaridad debido a la condición socioeconómica de sus padres son proclives, en la edad adulta, a disponer de menos oportunidades de generación de ingresos (Solon, 2004, pág. 43). Estas inequidades en el ámbito económico, contribuyen a reforzar la influencia política de los sectores de mayores ingresos y a reducir la de los que tienen menos ingresos (Burtless y Jencks, 2003). Estas inequidades también inciden en la movilidad intergeneracional al disminuir las probabilidades de interacción y cooperación entre personas de condiciones sociales distintas y al fomentar, por ejemplo, la segregación por lugar de residencia (Durlauf, 1996).

El análisis de la transmisión intergeneracional de la inequidad busca establecer hasta qué punto las circunstancias socioeconómicas y educativas en las que se desenvolvieron los padres afectan, positiva o negativamente, el logro o resultados de sus hijos.

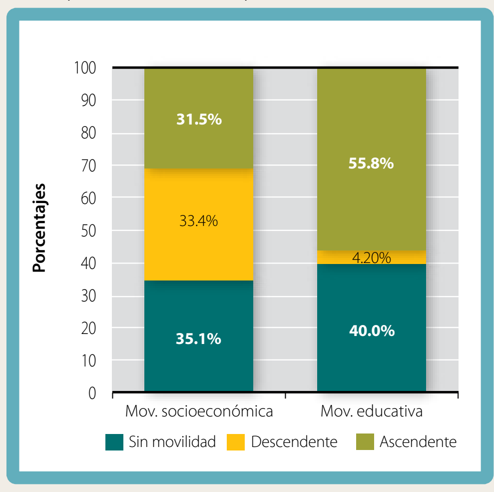
La movilidad intergeneracional en Honduras en el contexto latinoamericano

Los procesos de movilidad social en los países latinoamericanos han sido estudiados, y muestran que la movilidad intergeneracional es baja en Latinoamérica. La evidencia de Brasil, Chile, México y Perú, muestran que la escolaridad es una herramienta poderosa para moverse a través de la escala socioeconómica, principalmente para los sectores sociales por debajo del promedio nacional (de Hoyos, de la Calle, y Székely, 2009; Gaviria, Behrman, y Szekely, 2001; Puga y Solís, 2010; Torche, 2010) .

En Latinoamérica, la región centroamericana es la que más bajos indicadores de movilidad intergeneracional reporta en los análisis internacionales sobre la materia. Para el caso de Honduras, se ha usado con cierta frecuencia un indicador de brecha educativa (años logrados vs. los que alguien debería lograr a cierta edad). Con el uso de este indicador en el clásico análisis de (Andersen y Dept, 2001), Panamá y El Salvador lograron mejores índices de movilidad que Honduras y Guatemala, aunque más recientemente, De Ferranty, Perry, Ferreira y Walton (2003) encontraron que El Salvador registra una menor movilidad intergeneracional que Honduras, lo que resulta consistente con el análisis de (Dahan y Gaviria, 2001).

Entre los hallazgos de investigación que han sido replicados con cierta frecuencia se encuentra el tipo de población donde la movilidad intergeneracional ocurre. Estudios en Bolivia

GRÁFICO 1: Porcentaje de la movilidad socioeconómica y educativa, según la percepción del adulto hondureño con respecto al nivel de sus padres



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

(Andersen y Dept, 2001), Chile (Torche, 2005) y México (Puga y Solís, 2010), permiten concluir que a mayor nivel de urbanización, mayor nivel de movilidad intergeneracional. Otra fuente de análisis comparativo ha sido la encuesta Latinobarómetro, la que registra actitudes y opiniones hacia diferentes temas e incluye dos preguntas relevantes de la percepción de la movilidad social, tanto hacia la generación precedente como la subsecuente.

Aunque muestra una visión parcial de la situación de movilidad social de Honduras, el Latinobarómetro identifica a Honduras como el país centroamericano donde la gente tiende más a reportar percepción de movilidad intergeneracional descendente. Las percepciones resultan importantes dado que el análisis acredita la correlación que existe entre las aspiraciones de la gente y la movilidad intergeneracional (Dahan y Gaviria, 2001).

El informe de la Unidad Estratégica de la Oficina del Gabinete en Reino Unido señala que para que haya movilidad intergeneracional es necesario que la gente se plantee metas y luche por conseguirlas. Aunque pueda parecer obvio, sin aspiraciones no es posible el logro de las metas propuestas. En términos comparativos, Costa Rica y Panamá han sido identificados como países que tienen mayores niveles de movilidad intergeneracional, objetiva y subjetiva, que Honduras y el resto de países centroamericanos.

En este contexto, es válido tomar en cuenta los resultados de las encuestas probabilísticas de gran escala como una técnica apropiada para evaluar si, en promedio, los habitantes de una sociedad tienen una buena probabilidad de desplazarse, respecto a la generación anterior. Los resultados muestran movilidad intergeneracional no solo en el bienestar económico, sino también en la calidad de vida, prestigio, poder, educación, etc.

Las encuestas probabilísticas a escala nacional, regional o de ciudades, permiten obtener información respecto a dos momentos en la vida de una persona para evaluar si ha experimentado movilidad intergeneracional. La forma más usada en la literatura, es el análisis por cohortes y es, por tanto, el que fue aplicado en este Informe.

El siguiente análisis se basa en las respuestas del adulto hondureño, según su nivel educativo, quintil socioeconómico, ámbito de residente, condición étnica y género. El énfasis está puesto en la variable educativa y socioeconómica.

La movilidad intergeneracional en Honduras

Los estudios de movilidad intergeneracional en Honduras han sido escasos debido a la carencia de datos para realizar un análisis histórico fidedigno. Tal y como plantea Cárdenas (2010), el análisis de movilidad intergeneracional para Honduras se ha llevado a cabo escogiendo la variable nivel educativo por dos razones principales. Primero, la carencia de datos de panel para hacer un análisis más profundo y por períodos más prolongados en cuanto al seguimiento de los resultados (logros) de los hijos e hijas en el tiempo. Segundo, porque es ampliamente aceptado que un mayor nivel de movilidad intergeneracional, se relaciona positivamente con un mayor nivel de capital humano. En este Informe, se identifica la escolaridad como uno de los principales determinantes del ingreso laboral y se asume que la principal fuente de ingreso de los hogares, está constituida por los ingresos generados por trabajo (PNUD, 2010c).

A nivel académico, el análisis de la trasmisión Intergeneracional de la Pobreza, se realiza a través de las variaciones en ingresos entre padres e hijos, o mediante el análisis de cambios, en el logro educativo, como un proxy en el cambio socioeconómico. Se ha escogido esta opción debido a la alta correlación encontrada en estudios similares entre logro educativo y nivel de ingreso.

Sin embargo, los resultados de la ENPDH 2011 muestran que la movilidad educativa discrepa de la movilidad socioeconómica, lo cual es contrario a la correlación usualmente aceptada de que, con una mayor movilidad educativa, también hay una mayor movilidad socioeconómica. Tal y como muestra el gráfico 1, la alta movilidad educativa ascendente (55.8%) no está correlacionada con la movilidad socioeconómica (31.5%), la que más bien tiende a descender (33.4%) o mantenerse sin cambio (35.1%). A esto, se le debe sumar la baja movilidad descendente en el ámbito educativo (4.2%), y el alto porcentaje de inmovilidad educativa (40%).

El gráfico 1 muestra una inconsistencia entre la movilidad educativa y la movilidad socioeconómica, lo cual depende de variables que ocupan un estudio histórico de la movilidad intergeneracional, y por lo tanto, cualquier conjetura sería parcial o inconclusa.

Sin embargo, hay que recalcar la alta inmovilidad educativa, lo cual puede ser un punto de partida a considerar para entender a profundidad la movilidad socioeconómica descendente y la inmovilidad socioeconómica.

Para efectos de este Informe, vale la pena desagregar los datos por ámbito de residencia, género, etnia (agregado),

nivel educativo y quintil de ingreso. De esta manera, se pueden observar ciertas tendencias y brechas de (in)movilidad social entre los niveles socioeconómicos y educativos inter-generacionales.

En el gráfico 2, se muestra el porcentaje de la población hondureña adulta que ascendió socioeconómica y educativamente con respecto al nivel de sus padres, según las características estudiadas.

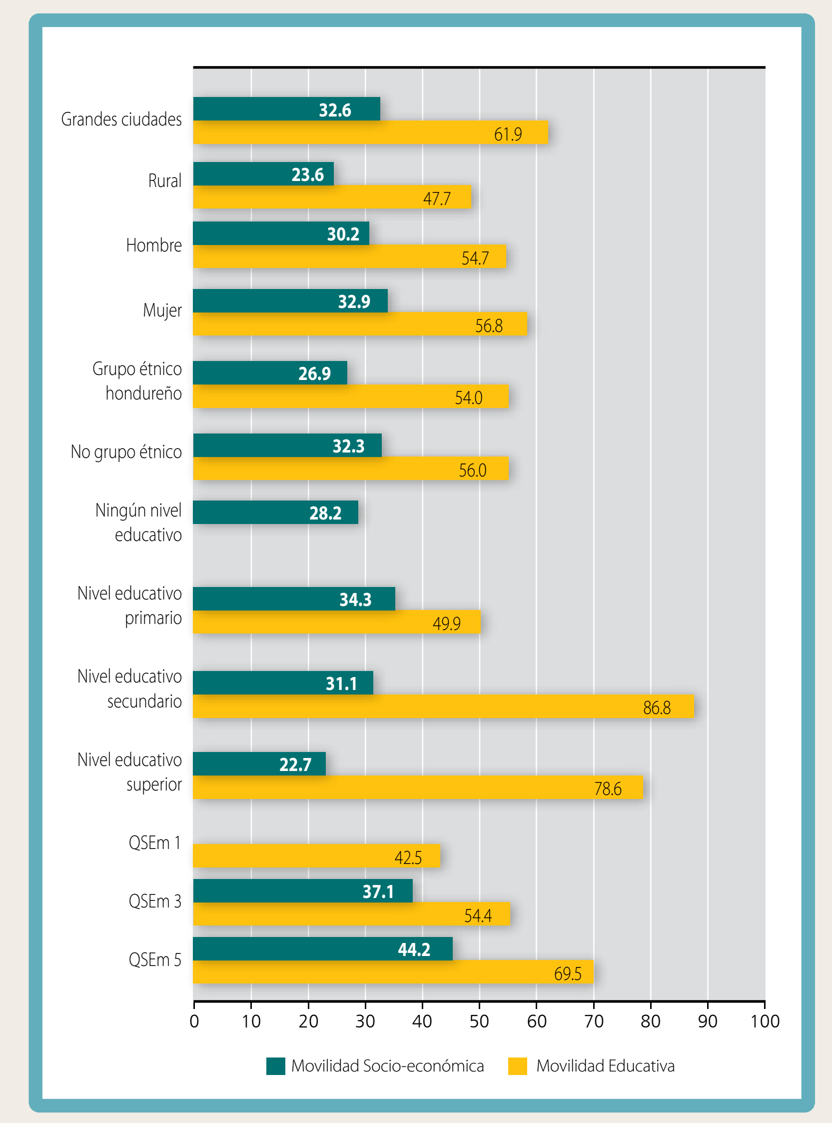
En todas las características estudiadas se muestran brechas significativas entre la movilidad socioeconómica y la movilidad educativa. Estas brechas rondan entre las más bajas 15.6 y 17.3 puntos porcentuales (nivel educativo primario y tercer quintil de ingreso respectivamente), y 55.9 y 55.7 puntos porcentuales (nivel educativo superior y secundario, respectivamente).

El indicador que muestra el porcentaje de la población sin ningún nivel educativo, no muestra movilidad educativa por ser el parámetro de medida mínimo. Bajo la misma lógica, el indicador del primer quintil de ingreso, no muestra ninguna movilidad socioeconómica.

Hay que subrayar que las brechas más marcadas se observan en el nivel educativo secundario y superior, lo que permite concluir que la movilidad educativa del país no está siendo debidamente compensada en términos económicos. Sin embargo, dada la tendencia generalizada de las brechas en todos los ámbitos estudiados, se debería estudiar a fondo el impacto de la calidad educativa y la correlación del ingreso en relación con el nivel educativo de los adultos hondureños.

Es válido recalcar que si bien existe evidencia de la falta de correlación entre la movilidad socioeconómica y educativa, esto no es un elemento en sí mismo de la inequidad social, sino que un barómetro de la inequidad que existe para valorar el talento y el capital humano en relación con el ingreso. La alta tasa de desempleo, la fuga de capital humano, o una compensación salarial injusta, pueden ser factores que deben ser estudiados para matizar los resultados presentados en el gráfico 2. Tal estudio podría brindar respuestas a

GRÁFICO 2: Porcentaje de la población hondureña adulta que ascendió socioeconómicamente y educativamente con respecto al nivel de sus padres, según características específicas (Porcentajes)

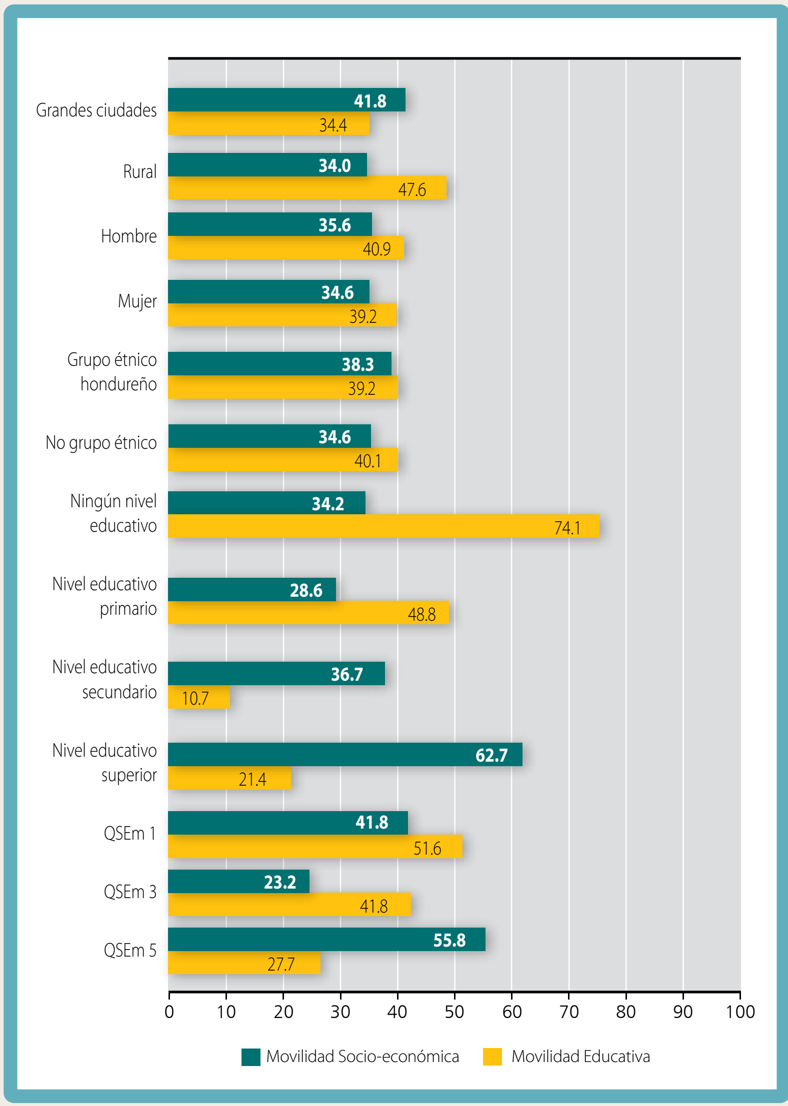


Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

la inmovilidad intergeneracional o a su descenso, por lo que factores como la inflación, la devaluación de la moneda y la paridad del poder adquisitivo, deben ser estudiados a fondo.

Tomando en cuenta estudios que han intentado dar respuestas a la movilidad intergeneracional, es posible medir diferencias en rendimiento educativo bajo la perspectiva de la disparidad de oportunidades, tal y como Ferreira, Gignoux, y Aran (2010) y Gignoux y Crespo (2008) realizó para Chile, utilizando datos del Programa Internacional de Evaluación Estudiantil (PISA, por sus siglas en Inglés) y las encuestas internas conducidas por el SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), para estudiantes del segundo año de educación secundaria. Gignoux encuentra que el ingreso familiar y la ocupación del padre son las variables más correlacionadas con las inequidades en el rendimiento educativo, conjuntamente con otras variables relativas a circunstancias heredadas del hogar. La educación de los padres ocupó el segundo lugar en importancia (Gignoux y Crespo, 2008).

GRÁFICO 3: Porcentaje de la población hondureña que no presenta movilidad socio-económica o educativa con respecto al nivel de sus padres (Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

Para hacer tales estudios, faltan datos y exámenes estandarizados que permitan la medición del rendimiento académico hondureño. Tal como lo expresó una experta de la educación hondureña, que participó en el Grupo Focal Institucional realizado en 2011 en Tegucigalpa, "ha hecho falta lo que es la supervisión efectiva al sistema mediante la aplicación de estándares internacionales; si Honduras no toma la decisión de someterse a pruebas estandarizadas no vamos a saber exactamente en donde está la falencia del sistema".

En Honduras, existe un alto nivel de estancamiento en la movilidad intergeneracional. El gráfico 3 muestra como la carencia de movilidad intergeneracional se ubica especialmente en el nivel educativo de las personas, lo que demuestra que la carencia de educación, es un factor intra e intergeneracional, al cual hay que brindar cuidadosa atención.

En el gráfico 3, los porcentajes de inmovilidad socioeconómica y educativa son relativamente semejantes. Sin embargo, sorprende que los porcentajes más altos de inmovilidad educativa, es decir, aquellos cercanos al 50% o más, (marcados con color verde), estén ligeramente concentrada en las zonas rurales (47.6%). Asimismo, se observa que una alta parte de la población adulta, expresa que al igual que sus padres no posee ninguna educación (74.1%), o que tienen el nivel educativo primario (48.8%) que lograron sus progenitores. Esto ayuda a comprender la alta inmovilidad educativa que se observa en el quintil de menor ingreso (51.6%).

La lectura del gráfico 3 revela un alto nivel de inequidad cuando se comparan los resultados de inmovilidad socioeconómica y educativa con el quintil de mayor ingreso (55.8%) y con aquellos que cuentan una educación superior (62.7%).

Estos porcentajes denotan de manera indicativa, aunque no de manera concluyente, que cuando se compara el sector de la población con menor ingreso y sin ningún nivel educativo o de nivel educativo bajo, estas personas se mantienen, por lo general, en las mismas condiciones que sus padres. Esto es especialmente cierto para las zonas rurales. Por el otro lado, el sector de mayores ingresos y con altos niveles de educación, mantiene, por lo general, un nivel educativo igual o superior que el de sus padres.

Tal como Cárdenas (2010) señalaba en su estudio, existen, al menos, dos situaciones que podrían visualizarse en materia de movilidad educativa intergeneracional: 1) hay una movilidad ascendente positiva hasta los 6 grados de educación, y, 2) esta movilidad intergeneracional se frena, o puede volverse descendente, después de los 6 grados.

Cárdenas (2010) asume que esto puede deberse a que todavía existe un problema de oferta educativa en el tercer ciclo de la educación primaria (7 a 9 grados), o porque los costos de oportunidad a esta edad (13 a 19 años), son mucho mayores que el retorno de completar los 9 grados. Ello permite comprender porque los niños, las niñas y los jóvenes siguen abandonando el sistema educativo formal alrededor de los 11 a 14 años. Esta cuestión se estudia más ampliamente en el Capítulo de Inequidad Social.

La consideración del tema de la in-

equidad intergeneracional es relevante a la hora de definir políticas de Estado. Tanto para incrementar el nivel de logro educativo en la población rural pobre de Honduras, o para atraer y/o mantener a los niños, las niñas y los jóvenes por más tiempo dentro del sistema educativo, o para medir el rendimiento y la calidad de la educación brindada. Los datos presentados en esta separata ponen en duda el impacto de la educación en la movilidad intergeneracional, ya que no existe una correlación positiva indubitable entre movilidad educativa intergeneracional y la movilidad socioeconómica. En este sentido, algunas medidas que ya existen y podrían continuar dando retornos al ser reforzadas, son el Programa de Educación Comunitaria (PROHECO) y el Programa de Educación Alternativa no Formal (Educatodos). Si bien es cierto que las pruebas de admisión de la UNAH, son un valioso instrumento para medir el rendimiento académico de los estudiantes que egresan de la educación secundaria, es necesario que se apliquen pruebas estandarizadas universales que permitan medir la calidad de la educación impartida a este nivel.

Tal como señala Cárdenas (2010) en su estudio de la inequidad educativa, el nivel educativo de su padre o madre y factores económicos asociados al hogar como poseer una vivienda propia y si el hogar trabaja la tierra por su cuenta, son los factores que más inciden en la probabilidad de que un niño, una niña o un joven del área rural pobre de los departamentos atendidos por Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) complete su sexto grado de primaria. Esto confirma que el capital cultural de la familia es vital, y ayuda a comprender el porqué del estancamiento de la movilidad social en los sectores más pobres y con menor educación formal en el país.

Sin movilidad intergeneracional, la inequidad es mayor

Se requieren políticas públicas que traten de minimizar las consecuencias negativas de la falta de movilidad intergeneracional, sobre todo en los sectores más pobres. Es necesario hacer estudios más profundos sobre la problemática planteada en esta separata. Para mejorar la educación en Honduras, a las intervenciones y/o evaluaciones que se hagan para verificar la calidad de los aprendizajes, habría que agregar otros aspectos claves desde el lado de la oferta, como son el acceso a infraestructura social y la creación de iniciativas que generen empleos a pequeños y medianos emprendedores.

Si se piensa con visión de la transmisión intergeneracional de la pobreza y de las desventajas sociales, es necesario diseñar políticas públicas y programas orientados a mejorar las condiciones educativas y el ingreso de los padres. Esto garantizaría una mayor movilidad intra e intergeneracional, lo que sería altamente positivo para mejorar los niveles de desarrollo humano del país.

Capítulo 3 Inequidad social: educación, salud y protección para los más pobres

3.1 Aspectos conceptuales

En este capítulo se analiza la inequidad social en Honduras, es decir, las desigualdades injustas y remediables en el ámbito social. Se han privilegiado dos dimensiones claves para el análisis de la inequidad social: a) las inequidades en el acceso y calidad de la educación escolarizada, y, b) las inequidades en las afecciones de, y acceso a salud.

En el campo de la educación se estudian las inequidades en el acceso y la permanencia de la educación formal. Se valoran también las inequidades en la calidad de la educación pública y privada. En el área de la salud, se estudia la inequidad en afecciones de la salud, como la malnutrición en los segmentos más pobres y vulnerables, los hábitos alimentarios ligados al nivel socio-económico de los hogares y las inequidades en el acceso de los servicios de salud. En la última sección del capítulo se analizan las transferencias monetarias condicionadas por el papel que juegan en la reducción de las inequidades en educación y salud.

Hay inequidad educativa cuando no existe equidad para acceder y permanecer en la educación básica y media. Asimismo, estas inequidades están presentes cuando existen grandes disparidades en el logro de aprendizajes de calidad, debido a variables relacionadas con el origen socioeconómico de los niños y niñas, a su área de residencia u otros factores correlacionados (Bellei, 1999, pág. 7). La educación tiene un valor intrínseco e instrumental. La educación es valiosa en sí misma porque incrementa la posibilidad de apreciar e involucrarse en una amplia gama de actividades ligadas al desarrollo personal, cultural y social de los individuos. La educación es también instrumental porque es una vía de acceso a otros bienes que se consideran valiosos, tales como una mejor perspectiva de vida, oportunidades de acceder a un buen empleo con prospectiva de carrera, participar en la vida pública y en los procesos de toma de decisiones (Terzi, 2007, pág. 3).

En este sentido, la educación "constituye un eslabón múltiple en el desarrollo. Una sociedad con más altos niveles de educación tiene una mejor base para la incorporación oportuna del progreso técnico, la innovación y los aumentos en materia de competitividad y productividad. También la política se beneficia de una población con mayor base educativa, pues la sociedad del conocimiento y la vida democrática requieren de una participación política más amplia sobre la base de una ciudadanía informada, con capacidad crítica y cultura cívica" (CEPAL, 2010c, pág. 223).

Las inequidades en salud, dependen no solamente de inequidades socioeconómicas, sino también de inequidades educativas que están firmemente asentadas en las primeras. Por ello, algunos autores prefieren hablar de "desigualdades socioeconómicas de salud" (Szwarcwald, Bastos, y Andrade, 2002, pág. 960).

La salud, ha observado Amartya Sen, "es una de las condiciones más importantes de la vida humana y un componente fundamental de las posibilidades humanas que tenemos motivos para valorar. Ninguna concepción de justicia social que acepte la necesidad de una distribución equitativa y de una formación eficiente de las posibilidades humanas puede ignorar el papel de la salud en la vida humana y en las oportunidades de las perso-

nas para alcanzar una vida sana sin enfermedades y sufrimientos evitables ni mortalidad prematura" (Sen, 2002b, pág. 303).

Desde una perspectiva de equidad, "la salud es un factor decisivo para el bienestar de las personas, las familias y las comunidades y, a la vez, un requisito para el desarrollo con equidad. Más aún, las personas tienen derecho a un cuidado equitativo, eficiente y atento de su salud y la sociedad en su conjunto debe garantizar que nadie quede excluido del acceso a los servicios de salud y que estos proporcionen una atención de calidad para todos los usuarios" (Arriagada, Aranda, y Miranda, 2006, pág. 7).

Como es conocido, la educación y salud son elementos constitutivos del Índice de Desarrollo Humano. De esta manera, las inequidades sociales en educación y salud representan un obstáculo de importancia para el logro de mayores niveles de desarrollo humano y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

3.2 La inequidad educativa

Los avances experimentados por la educación hondureña en los últimos veinte años, así como la reciente aprobación de la Ley Fundamental de Educación en enero de 2012, que dota de una nueva estructura a la educación hondureña (ver cuadro 3.1.), merecen reconocimiento. Sin embargo, el análisis realizado a continuación es crítico ante las inequidades que se han manifestado en el acceso a los servicios educativos y la permanencia del estudiantado en los mismos en las últimas décadas. Asimismo, la calidad de los aprendizajes, evaluados básicamente a través de las pruebas de logro educativo y de admisión que se aplican en el país, revela inequidades entre los servicios educativos brindados por el sector público y privado.

Como ha observado el Banco Mundial, "los gobiernos están de acuerdo y han logrado que el acceso a educación primaria sea casi universal. Sin embargo, la calidad de la educación sigue siendo baja en América Latina, y existe una necesidad urgente de mejorar tanto la cobertura como la calidad de la educación secundaria, así como de crear los mecanismos para abrir el acceso a la educación superior a otros grupos aparte de aquellos con ingresos altos" (Banco Mundial, 2003).

Teniendo en cuenta la importancia de la educación universal y de calidad para el desarrollo humano de Honduras, en esta sección se plantea un análisis que puede servir de referencia para el debate de lineamientos que contribuyan al diseño de políticas públicas, programas y proyectos, que fomenten la equidad en el sector de educación hondureño.

3.2.1 Las brechas de inequidad en el acceso a la educación

Un indicador clave para medir el acceso al sistema educativo escolarizado es la tasa neta de cobertura, la cual representa la relación entre los estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad que corresponde oficialmente al nivel determinado y el total de la población en ese rango de edad, (UNESCO, 2006). El gráfico 3.1 contiene la tasa neta de cobertura de la educación escolarizada en Honduras por grupo de edad para los años 2002 y 2010.

La tasa neta de cobertura de la educación preescolar en la edad de 5 a 6 años tuvo entre los años de 2002 y 2010 un incremento de 13.2 puntos porcentuales. El incremento de la cobertura de la educación preescolar no se debe a acciones recientes, sino que es el resultado de una estrategia sostenida de corto y mediano plazo, orientada a incrementar la oferta en este nivel educativo a través de formas flexibles y no convencionales.

Desde 1979, cuando se crearon los Centros de Educación No Formal (CEPENF), el Estado hondureño ha venido aumentando la cobertura del nivel preescolar, primero a través de Centros Comunitarios para la Iniciación Escolar (CCIE) y posteriormente, a través de los Centros de Educación Pre-Básica (CEPREB). De esta manera, más familias pobres han tenido la posibilidad de que sus hijos e hijas tengan acceso a educación preescolar, aunque continúa existiendo un segmento significativo de la población que aún no logran asistir a estos centros.

La educación preescolar es clave para asegurar el rendimiento escolar en la educación básica, debido a la importancia que concede a la enseñanza impartida a través de métodos de estimulación temprana. Es por eso que, en las últimas décadas, se le ha concedido gran relevancia a nivel mundial.

La tasa neta de cobertura de los primeros dos ciclos de la educación básica, experimentó entre 2002 y 2010 un incremento de 3.5 puntos porcentuales. Las cifras evidencian que Honduras tiene una cobertura neta relativamente alta en estos ciclos educativos, alcanzando casi el 94%. El 6% que hace falta para lograr la cobertura neta total es difícil de alcanzar, ya que cuando se llega a porcentajes superiores al 90%, como es el caso de Honduras, se requieren esfuerzos sostenidos y

CUADRO 3.1: Comparación selectiva entre la Ley Orgánica de Educación de 1966 y la Ley Fundamental de Educación aprobada por el Congreso Nacional el 16 de enero del 2012

Campo Pedagógico	
Obligatoriedad	
Ley Orgánica de Educación – Artículos 6 y 22	**Ley Fundamental de Educación – Artículos 21, 22, 23**
La educación primaria es obligatoria, sostenida por el Estado y se imparte en seis años de estudio.	La educación básica es obligatoria. Va de los 6 a los 14 años. La educación media también es obligatoria.
Modalidades	
Ley Orgánica de Educación – Artículo 82	**Ley Fundamental de Educación – Artículo 27**
La Secretaría de Educación Pública dispondrá lo concerniente a la educación de las comunidades indígenas culturalmente atrasadas.	Se incluyó en modalidades de educación la formación para afrohondureños e indígenas, educación en casa, educación en prevención y rehabilitación.
Idioma Inglés	
Ley Orgánica de Educación	**Ley Fundamental de Educación – Artículos 60 y 89**
La Ley no incorpora la obligatoriedad de aprender un idioma que no sea el español.	El currículo nacional debe incorporar desde el nivel pre-básico la enseñanza del inglés en las modalidades del sistema educativo.
Cultura Nacional	
Ley Orgánica de Educación – Artículos 123-126	**Ley Fundamental de Educación – Artículos 21, Sección (d) y 61**
No menciona aspectos de cultura, solo establece normativas para monumentos históricos y arqueológicos.	Se contribuye a preservar y fortalecer la lengua, la cosmovisión e identidad de los pueblos indígenas y afrohondureños. Habrá Educación intercultural Bilingüe (EIB).
Acceso a Docencia	
Ley Orgánica de Educación – Artículo 64	**Ley Fundamental de Educación – Artículos 66 y 81**
Para el ejercicio de la docencia en cualquiera de los niveles del sistema educativo a que esta ley se refiere, se requiere poseer título docente.	Tienen acceso a la carrera docente quienes posean título profesional de la docencia a nivel de licenciatura.
Enseñanza	
Ley Orgánica de Educación – Artículo 66	**Ley Fundamental de Educación – Artículos 28, 29, 69 y 80**
No podrán ejercer cargos en la enseñanza: personal con enfermedades infecto-contagiosas, con ideas antidemocráticas o con defectos psíquicos o físicos	La educación pública definirá progresivamente los requerimientos para atender la educación pre-básica, básica y media. El Consejo Nacional de Educación establecerá los criterios.
Bachilleratos	
Ley Orgánica de Educación – Artículo 28	**Ley Fundamental de Educación – Artículo 23**
La educación media se impartirá en ciclo común de cultura general y el ciclo diversificado.	La educación media y su culminación da lugar al otorgamiento del título de bachiller en la modalidad o especialidad correspondiente.
Campo Administrativo	
Administración	
Ley Orgánica de Educación – Artículo 58	**Ley Fundamental de Educación – Artículos 28, 29, 69 y 80**
El gobierno y administración del sistema educativo nacional, en los niveles a que se refiere esta ley, estará a cargo del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación Pública.	Se crea el Consejo Nacional de Educación, que elaborará y dará seguimiento a la política educativa nacional.
Descentralización	
Ley Orgánica de Educación – Artículo 59	**Ley Fundamental de Educación – Artículos 63, 82 y 88**
La Secretaría de Educación, para el mejor cumplimiento de sus funciones, además de sus dependencias internas inmediatas podrá constar de departamentos ejecutivos.	Las direcciones departamentales tienen a su cargo la administración de los recursos humanos y financieros en la jurisdicción departamental.

Fuente: Elaboración propia en base a Ley Orgánica de Educación Decreto No. 79 del Congreso Nacional emitido el 14 De Noviembre de 1966 y Ley Fundamental de Educación de Honduras – Aprobada el 16 de enero de 2012.

CUADRO 3.1: Comparación selectiva entre la Ley Orgánica de Educación de 1966 y la Ley Fundamental de Educación aprobada por el Congreso Nacional el 16 de enero del 2012.... *continuación*

Contrataciones	
Ley Orgánica de Educación – Artículo 11	**Ley Fundamental de Educación – Artículos 42 y 45**
El Poder Ejecutivo estará facilitado para crear, autorizar y reglamentar servicios educativos en cualquier nivel de enseñanza.	La apertura y ampliación de centros educativos así como la creación de puestos de docentes, es atribución exclusiva de las direcciones departamentales.
Municipales	
Ley Orgánica de Educación – Artículo 13	**Ley Fundamental de Educación – Artículos 4, 38, 42, 45 y 79**
Corresponde al Estado la organización, dirección, supervisión y evaluación de la educación, de conformidad con las leyes y reglamentos especiales.	Las direcciones distritales y municipales de educación, además delas funciones administrativas atribuidas en otras leyes, son unidades técnicas de asesoría pedagógica.
Educación Privada	
Ley Orgánica de Educación – Artículo 54	**Ley Fundamental de Educación – Artículos 48, 49 y 71**
Se reconoce la libertad para fundar centros de enseñanza, siempre que no contraríen la organización democrática del Estado, el orden público y buenas costumbres.	Las instituciones educativas no gubernamentales están sujetas a la normativa de la Secretaría de Educación y contribuyen al mejoramiento de la educación.
Asignación de Fondos	
Ley Orgánica de Educación – Artículos 128-130	**Ley Fundamental de Educación – Artículo 54**
La ley únicamente habla sobre fondos de educación media y magisterial.	La asignación de fondos públicos nacionales a la educación se establecerá bajo criterios de racionalidad y equidad entre los niveles educativos.
Participación Comunitaria	
Ley Orgánica de Educación	**Ley Fundamental de Educación – Artículos 12 y 75**
La Ley no otorga facultades legales de participación comunitaria en la educación pública.	La comunidad educativa tiene el derecho y el deber de formar parte activa en la gestión de la educación.
Campo Logístico	
Tecnología	
Ley Orgánica de Educación	**Ley Fundamental de Educación – Artículos 5, 32 y 60**
La Ley no establece la incorporación de tecnología a centros educativos.	El currículo nacional debe incorporar desde el nivel pre-básico tecnologías de información y comunicación electrónica.
Becas	
Ley Orgánica de Educación – Artículos 93-94	**Ley Fundamental de Educación – Artículo 56**
El Poder Ejecutivo otorgará becas para realizar estudios de nivel medio y superior, pero dará preferencia a la carrera del magisterio.	El Gobierno establecerá fondos para becas, transferencias monetarias condicionadas y ayudas de estudio a los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad.
Información	
Ley Orgánica de Educación	**Ley Fundamental de Educación – Artículo 32**
La Ley no menciona el registro de información de plazas vacantes, centros educativos y días de clases. Sin embargo dicha información es del conocimiento del Ministerio de Educación.	El sistema debe registrar información de centros educativos, plazas docentes, educandos, días de clases e indicadores de rendimiento.
Centros Educativos	
Ley Orgánica de Educación – Artículo 59	**Ley Fundamental de Educación – Artículos 35 y 55**
La construcción de centros educativos es potestad y determinación del Departamento de Construcciones Escolares.	La construcción, mantenimiento, equipamiento, rehabilitación, reparación y el mejoramiento de la infraestructura de los centros educativos se hará bajo criterios técnicos.

Fuente: Elaboración propia en base a Ley Orgánica de Educación Decreto No. 79 del Congreso Nacional emitido el 14 De Noviembre de 1966 y Ley Fundamental de Educación de Honduras – Aprobada el 16 de enero de 2012.

focalizados para llegar al núcleo duro de la pobreza, es decir, los padres y madres que viven en pobreza extrema y que enfrentan enormes dificultades socioeconómicas para enviar a sus hijos e hijas a la escuela.

La tasa neta de cobertura del tercer ciclo de la educación básica, experimentó entre 2002 y 2010 un incremento de 17.1 puntos porcentuales. Este incremento se debe a la decisión que tomó el Estado de Honduras de hacer obligatorio el tercer ciclo de educación básica y de haber proveído condiciones pedagógicas y de infraestructura para

el logro de este objetivo. La obligatoriedad del tercer ciclo de la educación básica fue una decisión asumida en el año de 1996 mediante la emisión del Acuerdo No. 0097-EP-6-01-96. Desde esa fecha, el Estado se dio a la tarea de incrementar los centros de educación en los cuales se cursan los tres ciclos de la educación básica.

En el primer año después de esta medida, se crearon 35 Centros de Educación Básica (CEB), (FEREMA, 2002, pág. 5) y ya para inicios del 2011 se habían creado unos 1,094 CEBs, (Secretaría de Educación, s. f.). Se trata de un crecimiento verdaderamente exponencial, en el cual han jugado un papel importante la ampliación de programas que expanden la oferta del tercer ciclo de la educación básica, tales como el Programa de Educación Básica para Todos (EDUCATODOS) y el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Honduras (PRALEBAH).

La tasa neta de cobertura de la Educación Media o Ciclo Diversificado como también se le conoce, experimentó un crecimiento de 13.3 puntos porcentuales entre 2002 y 2010. Este crecimiento se debe en buena medida a la introducción de modalidades flexibles de Educación Media entre las cuales pueden citarse el Sistema de Educación Media a Distancia (SEMED), el Programa Maestro en Casa (IHER) y el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT).

A pesar de este crecimiento, la tasa neta de cobertura en la educación media es muy baja. El 30.7% de cobertura en este nivel educativo, revela que un 69.3% de la población en la edad correspondiente está fuera de la educación secundaria. Esto representa una barrera significativa para el desarrollo humano de los hondureños y hondureñas y del país.

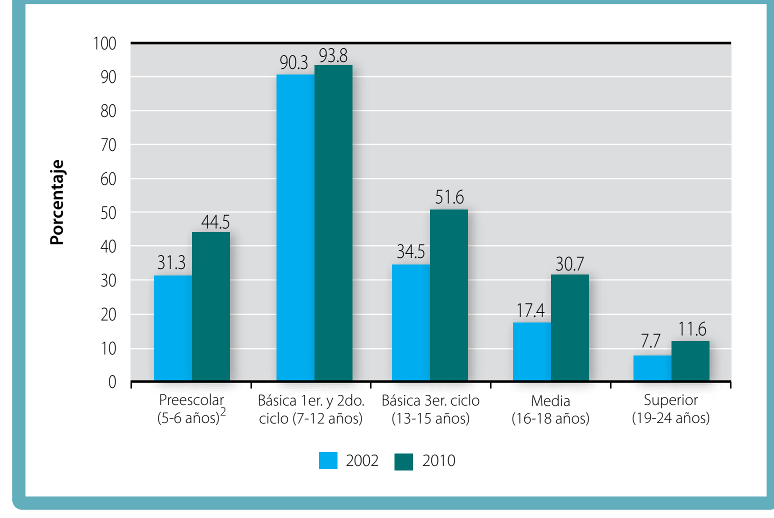
Según los datos de la Encuesta de Hogares de mayo de 2010, asisten a la Educación Media 192,456 estudiantes de 16 a 18 años, y se quedan sin asistir 434,856 potenciales estudiantes. Como ha argumentado la CEPAL, 12 años de estudio es el capital educativo mínimo que se requiere para acceder a situaciones de bienestar y no caer en la pobreza (Ocampo, 2000, pág. 102). Desde una perspectiva de equidad, este es uno de los grandes desafíos que enfrenta el Estado hondureño, y que la nueva Ley Fundamental de Educación aprobada el 16 de enero del 2012, pretende fomentar, al garantizar, la educación media gratuita y obligatoria a todos y todas los hondureños (Congreso Nacional, 2012).

La tasa neta de cobertura en educación superior experimentó un incremento de 3.9 puntos porcentuales entre 2002 y 2010. Esta tasa es mucho más baja que la tasa neta de cobertura en educación media y es en sí misma la más baja de todos los niveles educativos. Según datos de la Encuesta de Hogares de mayo de 2010, asisten a la educación superior 110,026 jóvenes de 19 a 24 años y se quedan sin asistir 841,168 potenciales estudiantes. Entre estos potenciales estudiantes, hay que incluir la gran masa de jóvenes que, al no lograr concluir su educación secundaria, no tienen la posibilidad de ingresar a la educación superior.

Para poner en perspectiva la cobertura de la educación superior en Honduras, es pertinente colocarlos en una dimensión comparada. Para tales fines se utiliza la tasa bruta de cobertura, la cual es el resultado de la relación entre los alumnos matriculados en el nivel superior, independiente de la edad que estos tengan, y el total de población en el rango de edad correspondiente a dicho nivel educativo. Esto hace que la tasa bruta puede sobrepasar el cien por ciento. La tasa bruta de cobertura del nivel superior de Honduras comparada con otros países latinoamericanos se muestra en el cuadro 3.2.

Para el 2008, Honduras tenía una tasa bruta de

GRÁFICO 3.1: Tasa neta de cobertura[1] educativa por ciclo educativo y grupo de edad. 2002 y 2010



1/ Con excepción del nivel pre-escolar, la tasa neta de cobertura educativa se calcula como la relación entre el número de estudiantes en un determinado rango de edad, que asisten al nivel educativo correspondiente a ese rango de edad o a un nivel arriba de ese, dividido entre el total de la población en el mismo rango de edad. Para el ciclo superior se ha considerado un límite hasta los 24 años, de acuerdo con criterios internacionales como el aplicado en la metodología del IDH.
2/ Para el nivel pre-escolar, la diferencia en el cálculo de la cobertura neta radica en que el numerador del indicador sólo toma en cuenta a los estudiantes en el rango de edad de 5-6 años que asisten a ese nivel, pero no considera a aquellos que por ejemplo teniendo 6 años asisten a primer grado de educación básica, porque no hay manera de saber si estos tuvieron anteriormente educación pre-escolar o no. En todo caso las cifras mostradas se tratan de un valor mínimo de cobertura neta y pueden estar subestimadas.

Fuente: Estimaciones propias en base a datos del INE. Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) de mayo del 2002 y 2010.

CUADRO 3.2: Tasa bruta de cobertura de la educación superior en países seleccionados de América Latina y el Caribe

País	Tasa	Año[a]
Belice	11.2	2009
Costa Rica	25.3[b]	2005
Cuba	117.8	2009
El Salvador	24.6	2008
Guatemala	17.7	2007
Honduras	**18.7**	**2008**
México	27.2	2008
Nicaragua	18.0	2003
Panamá	45.1	2008
América Latina y el Caribe	**37.9**[b]	**2008**

a/ Año correspondiente al dato más reciente
b/ Estimaciones del Instituto de Estadística de UNESCO.
Fuente: CEPALSTATS, consultado el 30/08/2011.

cobertura en educación superior de 18.7%, la cual puede ser contrastada con la de México (27.2%), Panamá (45.1%), El Salvador (24.6%) y la de Cuba (117.8%). Hay que resaltar el caso de Cuba cuya cobertura de la educación superior es significativamente elevada, y en toda América Latina, es el país que ha mostrado una constante en sus políticas de Estado para alcanzar la universalización de la educación superior. Honduras, sin embargo, se encuentra debajo del promedio latinoamericano de 37.9%. Este es un efecto directo de la falta de obligatoriedad de la educación secundaria y de la carencia de políticas públicas para fomentar el acceso diferenciado a la educación superior.

Para comprender mejor las inequidades existentes en el sistema educativo hondureño es conveniente desagregar los datos disponibles según sexo y ámbito de residencia (ver cuadro 3.3).

Se observa que las mujeres superan a los hombres en todos los niveles educativos, con la excepción de preescolar, donde la diferencia es apenas significativa. Esto es uno de los cambios culturales más importantes que ha experimentado la sociedad hondureña, lo que evidencia que los patrones culturales que inducían a los padres de familia a priorizar la educación de los varones por encima de las mujeres, prácticamente han desaparecido.

Sin embargo, aún persiste el rezago y las inequidades educativas por ámbito de residencia, sobre todo en la educación media y superior. Aunque entre 2002 y 2010 la cobertura de la educación media rural experimentó un incremento de 9.9 puntos porcentuales, el 15.6% de cobertura de la educación media en el área rural en 2010 es triplicado por el sector urbano. El asunto es más dramático a nivel superior, pues la cobertura neta de la educación superior en el área urbana en 2010 es ocho veces y media más que la del área rural.

Esta es una muestra, por demás evidente, de una clara inequidad educativa. Desde la perspectiva de las políticas públicas, esto requiere políticas de discriminación positiva que compensen las brechas de inequidad en la cobertura educativa y que logren afianzar la cobertura educativa en el área rural.

Se denominan políticas de acción afirmativa o discriminación positiva a aquellas políticas que otorgan a determinado grupo social, étnico,

CUADRO 3.3: Tasas netas de cobertura[1] por ciclo educativo, según sexo y ámbito de residencia. 2002 y 2010

	Hombre		Mujer		Urbano		Rural	
Ciclo Educativo	**2002**	**2010**	**2002**	**2010**	**2002**	**2010**	**2002**	**2010**
Pre-escolar (5-6 años)[2]	30.8	45.8	31.9	43.1	40.2	46.5	25.5	43.2
Básico 1er y 2do ciclo (7-12 años)	89.6	93.0	91.1	94.7	94.5	95.0	87.5	93.1
Básico 3er ciclo (13-15 años)	31.0	48.7	37.9	54.7	54.8	72.1	18.9	36.8
Medio (16-18 años)	14.5	27.5	20.4	34.1	30.2	48.7	5.7	15.6
Superior (19-24 años)	6.9	10.5	8.5	12.6	14.4	20.5	0.8	2.4

1/ Con excepción del nivel pre-escolar, la tasa neta de cobertura educativa se calcula como la relación entre el número de estudiantes en un determinado rango de edad, que asisten al nivel educativo correspondiente a ese rango de edad o a un nivel arriba de ese, dividido entre el total de la población en el mismo rango de edad. Para el ciclo superior se ha considerado un límite hasta los 24 años, de acuerdo con criterios internacionales como el aplicado en la metodología del IDH.
2/ Para el nivel pre-escolar, la diferencia en el cálculo de la cobertura neta radica en que el numerador del indicador sólo toma en cuenta a los estudiantes en el rango de edad de 5-6 años que asisten a ese nivel, pero no considera a aquellos que por ejemplo teniendo 6 años asisten a primer grado de educación básica, porque no hay manera de saber si estos tuvieron anteriormente educación pre-escolar o no. En todo caso las cifras mostradas se tratan de un valor mínimo de cobertura neta y pueden estar subestimadas.

Fuente: Estimaciones propias en base a datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) de mayo del 2002 y 2010.

territorialmente aislado, o históricamente discriminado, un trato preferencial para el acceso o distribución de recursos, servicios o bienes básicos. Su objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas y compensar los efectos causados por la discriminación o negligencia de que han sido objetos en el pasado. Son ejemplos de acción afirmativa: las becas estudiantiles con cupos reservados para ciertos grupos sociales, leyes que favorecen a la mujer en casos de violencia de género, políticas de admisión diferenciada en escuelas y colegios, el fomento de la diversidad cultural en el acceso y contenido de la educación, y subsidios o exoneración de impuestos focalizados a materiales de estudio para los sectores más pobres y vulnerables.

Para el caso de Honduras, las políticas de acción afirmativa tendrían que mejorar dramáticamente el acceso a la educación media en el área rural, ya que no se puede atender centros de educación superior sin haber concluido la educación media. Por otro lado, habría que hacer una cruzada por llevar centros de educación superior al área rural, y a la vez hacerlos accesibles a través de admisión diferenciada, acceso a becas y distribución de subsidios y subvenciones focalizadas. Estas políticas afirmativas ocupan de mecanismos de selección y un monitoreo de resultados para crear efectos significativos y sostenidos.

El núcleo de la propuesta sugerida anteriormente es reforzar políticas públicas que benefician de manera integral el sistema educativo hondureño, especialmente cuando los recursos se focalizan para nivelar el acceso a los diferentes niveles de educación de manera equitativa.

Los efectos positivos de políticas públicas afirmativas se evidencian al relacionar las tasas de cobertura por nivel educativo con los quintiles de ingreso. El cuadro 3.4 contiene la cobertura educativa desagregada por quintil de ingreso, y para obtener resultados robustos de la medición, se ha decidido agrupar dos quintiles de ingreso, los inferiores y superiores.

Los datos dejan en evidencia que los hogares del primero y segundo quintil de ingreso, los de menores ingresos, han mejorado su acceso a la educación preescolar, al primero, segundo y tercer ciclo de la educación básica y a la educación media. Sin embargo, se mantienen estancados en lo que respecta a educación superior.

Lo más destacable es el incremento en el acceso a la educación donde se han implementado políticas públicas afirmativas y diferenciadas. Por ejemplo, el nivel preescolar muestra un incremento de 17.6 puntos porcentuales entre el 2002 y 2010. Sin embargo, el incremento en el primer y segundo ciclo de la educación básica, fue apenas de 5.9 puntos porcentuales y en el tercer ciclo, fue de 15.8 puntos porcentuales. El indicador de la educación media muestra un avance de 8.1 puntos porcentuales, y en educación superior, el avance de 0.4 puntos porcentuales es prácticamente insignificante.

En términos de política pública, tres conclusiones pueden desprenderse de estos datos. En primer lugar, está funcionando la acción de incrementar el acceso a los más pobres y vulnerables a la educación pre-escolar. Mediante el empleo de alternativas flexibles y no convencionales de expansión de la cobertura, la educación pre-básica mantiene su apogeo.

La segunda conclusión apunta hacia la educación superior, la cual es todavía inalcanzable para la gran mayoría de la población, especialmente para los más pobres y vulnerables. Esto es un efecto de la falta de obligatoriedad de la educación media, que si bien, muestra un incremento moderado, no resulta suficiente para abrir las puertas hacia la educación superior de forma equitativa.

La tercera conclusión se ubica en el centro del análisis que plantea el presente Informe. Existe una gran brecha de inequidad educativa entre los más pobres y vulnerables, quienes por lo general pertenecen al primero y segundo quintil de ingresos, y los de mayores ingresos, que pertenecen al cuarto y quinto quintil de ingresos.

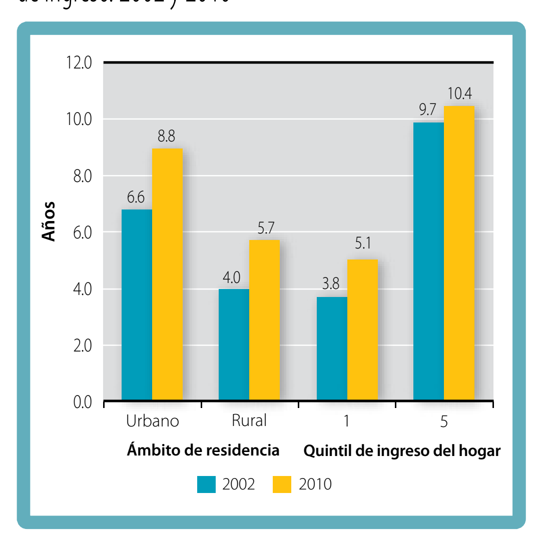
CUADRO 3.4: Tasas netas de cobertura[1] por ciclo educativo, según quintil de ingreso. 2002 y 2010

	Quintiles 1 y 2		Quintiles 4 y 5	
Ciclo Educativo	**2002**	**2010**	**2002**	**2010**
Pre-escolar (5-6 años)[2]	26.4	44.0	41.9	46.6
Básico 1er y 2do ciclo (7-12 años)	87.0	92.9	96.5	94.4
Básico 3er ciclo (13-15 años)	19.7	35.5	62.3	74.0
Medio (16-18 años)	6.6	14.7	32.2	50.3
Superior (19-24 años)	0.9	1.3	16.8	23.4

1/ Con excepción del nivel pre-escolar, la tasa neta de cobertura educativa se calcula como la relación entre el número de estudiantes en un determinado rango de edad, que asisten al nivel educativo correspondiente a ese rango de edad o a un nivel arriba de ese, dividido entre el total de la población en el mismo rango de edad. Para el ciclo superior se ha considerado un límite hasta los 24 años, de acuerdo con criterios internacionales como el aplicado en la metodología del IDH.
2/ Para el nivel pre-escolar, la diferencia en el cálculo de la cobertura neta radica en que el numerador del indicador sólo toma en cuenta a los estudiantes en el rango de edad de 5-6 años que asisten a ese nivel, pero no considera a aquellos que por ejemplo teniendo 6 años asisten a primer grado de educación básica, porque no hay manera de saber si estos tuvieron anteriormente educación pre-escolar o no. En todo caso las cifras mostradas se tratan de un valor mínimo de cobertura neta y pueden estar subestimadas.

Fuente: Estimaciones propias en base a datos del INE. Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) de mayo del 2002 y 2010.

GRÁFICO 3.2: Años de estudio promedio de la población mayor de 15 años, según ámbito de residencia y quintil de ingreso. 2002 y 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) de mayo del 2002 y 2010.

Las brechas de inequidad se hacen evidentes a partir del tercer ciclo de la educación básica. Usando los datos de 2010, constatamos una brecha de inequidad de 38.5 puntos porcentuales en el tercer ciclo de educación básica a favor del cuarto y quinto quintil de ingresos. En educación media, la brecha es de 35.6 puntos porcentuales y en educación superior, la brecha es de 22.1 puntos porcentuales. He aquí un desafío al Gobierno y a la sociedad hondureña en su conjunto de reducir estas brechas educativas en el corto y mediano plazo.

Las vías para resolver estas brechas de inequidad educativa son: 1) Declarada la obligatoriedad de la educación secundaria, tal y como estipula la Ley Fundamental de Educación aprobada el 16 de enero del 2012 (ver cuadro 3.1), el camino más práctico para que ésta se vaya haciendo realidad, es replicar las medidas que han generado logros significativos en la cobertura de la educación pre-escolar, es decir, las opciones flexibles y no convencionales de educación, y, 2) incrementar el acceso de los más pobres a la educación superior, mediante políticas de discriminación positiva. En este caso, podrían promoverse becas para jóvenes de familias pobres de la zona rural y urbana, la creación de centros de educación superior en áreas pobres de la ciudad y del campo, orientadas a enfrentar los desafíos presentes en el contexto de sus ámbitos de residencia.

Un resultado que generaría el aumento de la cobertura educativa es el incremento en los años promedio de escolaridad en la población mayor de 15 años. El incremento que se ha producido hasta ahora es realmente modesto. Entre 2002 y 2010, el número de años de estudio promedio de la población escolarizada pasó de 5.3 a 6.2 años, lo que representa un incremento de apenas 0.9 años. El gráfico 3.2 presenta en forma desagregada el incremento en los años de estudios promedio. Esto permite explorar las inequidades educativas presentes en segmentos de la población, según ámbito de residencia y quintil de ingresos.

A nivel del mismo quintil de ingresos y del mismo ámbito de residencia, los años de estudio promedio de la población mayor a los quince años, presentan un incremento con diferencias poco significativas entre los años 2002 y 2010. Sin embargo, entre quintiles, los años de estudio promedio en el primer quintil de ingresos en 2010 fueron 5.1, mientras que en el quinto quintil de ingresos fueron 10.4. Esto revela que los años de estudios promedio del quinto quintil son el doble de los del segmento de la población con menores ingresos.

En el ámbito educativo, otro indicador de interés es sondear quién posee conocimientos suficientes para saber leer y escribir, lo cual es una ventana hacia una vida intelectualmente enriquecedora y permite el acceso a la cultura escrita. Esto es una de las capacidades básicas que habilita a los individuos a poder escoger el tipo de vida que tiene razones para valorar.

Por lo tanto, el no saber leer y escribir, (ser analfabeta), es una barrera de consideración para desarrollar las capacidades y funcionamientos para una vida mejor y más digna. En ese sentido, el analfabetismo que afecta mayormente a la población de menos recursos económicos y que reside en el área rural, evidencia una escala significativa de inequidad educativa y revela sus características injustas y socialmente remediables. Es un caso extremo de inequidad educativa, ya que por regla general, la pobreza y el analfabetismo van estrechamente relacionados.

El analfabetismo no es solo una forma de discriminación social. Es también, desde la perspectiva del capital humano un desperdicio del potencial productivo de los habitantes de una nación.

Para la medición del analfabetismo, se emplea la tasa de analfabetismo, que es la relación entre el número de personas de 15 y más años que no saben leer y escribir, y el total de las personas en el mismo tramo de edad. El gráfico 3.3 contiene información sobre analfabetismo por grupos de edad.

El gráfico 3.3 permite extraer varias conclusiones estrechamente relacionadas. En primer lugar, el porcentaje global de analfabetismo se ha reducido pero continúa siendo alto, ya que el 15.2% de la población mayor de 15 años continúa siendo analfabeta. El analfabetismo en Honduras es mayor que el de Costa Rica (3.2%) y Panamá (6.0%), Barbados (0.2%) y Uruguay (1.7%), y menor que el de El Salvador (16.6%), Guatemala (25.2%) y Nicaragua (30.3%) (CEPAL, 2010a).

En segundo lugar, el mayor porcentaje de analfabetismo se encuentra entre las personas de mayor edad. A pesar de que entre 2002 y 2010 se produjo un descenso de 7.9 puntos porcentuales entre las personas de 60 años y más, el porcentaje de analfabetismo entre personas de la tercera edad sigue siendo muy alto (43.3%). Esto se debe a la relativa carencia de oportunidades de cobertura educativa en décadas anteriores comparadas con las que existen hoy en día. Como producto de la ampliación de la cobertura educativa, más jóvenes tienen la posibilidad de estudiar. Por otro lado, el mínimo de educación requerida para insertarse en el mundo del trabajo actualmente, es mayor que en el pasado, lo que genera una presión social fuerte que induce al joven a estudiar y a no abandonar sus estudios.

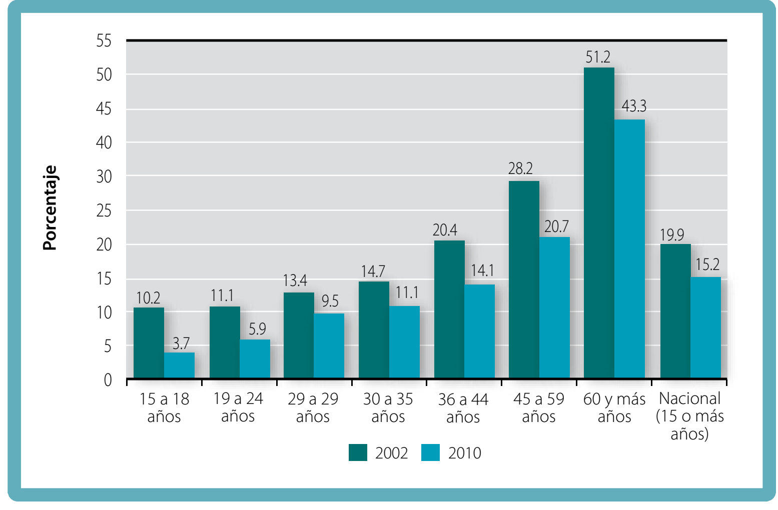
A título de ejemplo, entre 2002 y 2010 el porcentaje de analfabetismo entre los jóvenes de 15 a 18 años se redujo en 6.5 puntos porcentuales. Si esta tendencia persiste, Honduras podría declararse en algunos años libre de analfabetismo entre el segmento de la población más joven, lo cual sería un logro educativo de consideración.

Tercero, la reducción del analfabetismo, sobre todo en los más jóvenes, ha sido el resultado de una política deliberada de incrementar la oferta educativa a través de la cual se han implementado proyectos y campañas enfocadas hacia la alfabetización. Es un resultado neto de programas como el PRALEBAH, EDUCATODOS, los CEPENF, los CCIE, los CEPREB y el proyecto alfabetizador "Yo sí puedo".

Sin embargo, queda la interrogante sobre la equitativa focalización de los programas. Una mirada al analfabetismo por ámbito de residencia y por quintil de ingresos pone en evidencia las inequidades existentes ante el reto de alfabetizar la población hondureña. El gráfico 3.4 contiene la información pertinente.

El analfabetismo continúa siendo predominantemente una cuestión rural y estrechamente ligado a la pobreza. Aunque experimentó una reducción de 7.1 puntos porcentuales entre 2002 y 2010, para el último año, el analfabetismo rural, continuaba estando por encima del promedio nacional. Por otra parte, en el 2010 hay una mayor proporción de analfabetas en el primer quintil (27.9%) que el quinto quintil (4.1%).

GRÁFICO 3.3: Tasa de analfabetismo por grupos de edad. 2002 y 2010



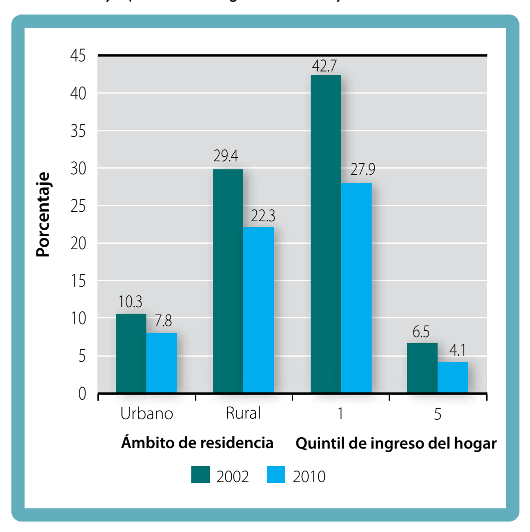
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) de mayo del 2002 y 2010.

En suma, es ciertamente inequitativo que los ingresos del hogar y la condición socioeconómica de los individuos, continúen siendo el factor determinante de las inequidades educativas. Aunque, en la actualidad el género ya no representa un factor de diferenciación en lo que respecta al analfabetismo, debe ser motivo de preocupación la gran importancia que todavía tiene para acceder al conocimiento el ámbito de residencia y la condición socioeconómica del hogar en que se nace. Estas inequidades en el acceso a la educación repercuten de manera directa en el desarrollo escolar de los individuos y en posibilidades de acceder a mejores empleos y escoger el tipo de vida que tienen razones para valorar.

3.2.2 Repetición y deserción en el sistema escolarizado hondureño

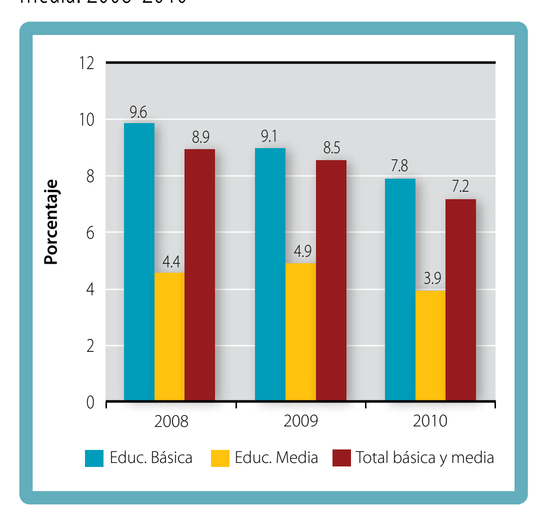
La repetición y la deserción escolar revelan patrones de inequidad y exclusión social. Sin embargo, estas dos dimensiones evidencian, lo que en el lenguaje educativo se denomina *eficiencia educativa*. No se trata de adoptar una visión negativista que no reconoce el porcentaje de personas que aprueban sus estudios en los distintos niveles educativos. Se trata de hacer hincapié que desde una perspectiva de equidad, poder identificar a los excluidos del sistema educativo es impor-

GRÁFICO 3.4: Tasa de analfabetismo, según ámbito de residencia y quintil de ingreso. 2002 y 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) de mayo del 2002 y 2010.

GRÁFICO 3.5: Tasas de repetición en educación básica y media. 2008-2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) de mayo del 2002 y 2010.

tante, debido a que, "hoy en día ser excluido de la educación, que capacita para el desarrollo del pensamiento abstracto, es ser excluido del mundo laboral y no contar como ciudadano, ni casi como persona" (Muñoz-Repiso, 1999, pág. 3).

Los datos disponibles para el análisis de la repetición y la deserción se refieren a la educación básica y media del sistema educativo hondureño. Aunque el sistema de educación superior debería poseer estos datos, no ha sido tradición en Honduras someter estos datos al escrutinio público. Por lo tanto, el gráfico 3.5 nos ofrece un panorama de las tasas de repetición, según la caracterización de los primeros niveles educativos hondureños.

La tasa de repetición es mayor en la educación básica que en educación media o secundaria. Aunque han venido disminuyendo levemente con el tiempo, las estadísticas disponibles permiten constatar que los años críticos de la repetición son los tres primeros años del primer ciclo de la educación básica. De acuerdo al análisis de las cifras de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) del 2002 y 2010, se observa, que en la medida que se avanza hacia los últimos grados del segundo ciclo de la educación básica, la repetición tiende a disminuir. La tasa de repetición de primer grado en el 2010 fue de 14.1% y la de sexto grado de 1.9%.

Sin embargo, los datos en términos agregados, no revelan las inequidades educativas presentes en la repetición escolar. El gráfico 3.6 contiene datos desagregados sobre la repetición en educación básica y media por ámbito de residencia.

La repetición, en educación básica y media, es mayor en el área rural que en el área urbana. Hay una diferencia de tres puntos porcentuales a favor de la educación urbana. Existe un problema de inequidad social que se explica en base a las dificultades de acceso a la escuela que experimentan los niños, las niñas y los jóvenes de las áreas rurales. Además de la pobreza de los hogares de sus padres, ocupan un lugar destacado los problemas de acceso geográfico o de falta de infraestructura escolar. El gráfico 3.6 también contiene datos sobre la repetición en educación básica y media por quintil de ingreso. La tasa de repetición es mayor en el primer quintil de ingreso que en el quinto quintil, habiendo una diferencia de 3.7 puntos porcentuales.

La repetición es un tema altamente controvertido. Puede entenderse desde dos ópticas que, en el fondo, pueden ser consideradas como complementarias. Según la primera, la repetición es el resultado de una escasa disposición y aptitud para aprender y de un bajo desempeño escolar de los niños y niñas que viven en pobreza, que constituyen la mayoría de los estudiantes que repiten. Según la segunda, la repetición es un indicador de la baja calidad de los servicios educativos que se ofrecen en la escuela a los niños y niñas más pobres. Estos servicios educativos están caracterizados por la pobre dotación de recursos materiales, la inadecuada preparación de los maestros y el empleo de métodos de enseñanza poco efectivos (UNESCO, 1996, pág. 22–23).

La repetición es un resultado de una combinación de factores externos e internos. Los primeros están relacionados con las variables del entorno familiar y socioeconómico de los niños y niñas. Entre ellas, pueden destacarse la ocupación, el ingreso y el nivel educativo de los padres, alimentación y salud durante los primeros años de vida del infante, los recursos del hogar (libros, diccionarios, escritorio, computadora), la organización familiar, el clima afectivo del hogar, involucramiento familiar en las tareas escolares, el desarrollo lingüístico y el tipo de conversación en el hogar (Brunner y Elacqua, 2003, pág. 4).

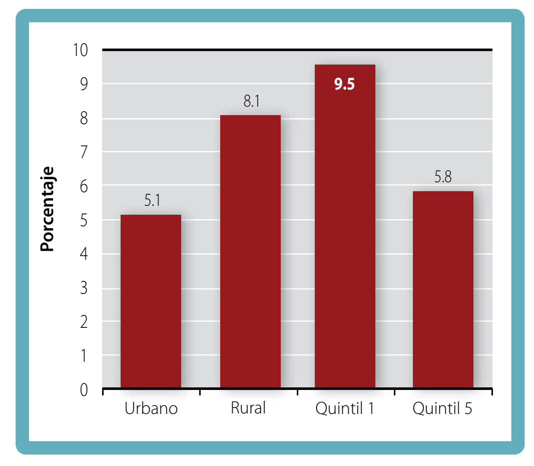
Entre los factores internos, se encuentran tres principales: 1) el docente y su nivel de preparación, su experiencia y sus actitudes, los métodos de enseñanza, los criterios que emplea para evaluar el aprendizaje, el tiempo que dedica a la instrucción y el grado de comunicación que logra establecer con los alumnos y alumnas; 2) la escuela y su forma de organización y gestión, la dotación de textos y de insumos didácticos, y, 3) el currículo y los contenidos de la enseñanza, nivel de dificultad, pertinencia al entorno geográfico, etc. (Brunner y Elacqua, 2003, pág. 4).

Conocidos sociólogos franceses han destacado la enorme importancia del capital cultural de los padres en el éxito o el fracaso escolar. A juicio de Pierre Bourdieu, existe una "correlación entre el éxito escolar, que se identifica con la 'inteligencia', y el origen social, o más aún, con el capital cultural heredado de la familia" (Bourdieu, s.f.).

En la misma dirección, Francois Dubet, ha señalado que "en todos los países, aunque en grados diversos, los alumnos provenientes de las categorías sociales más privilegiadas –mejor provistas de capitales culturales y sociales– tienen más éxito, realizan estudios más largos, más prestigiosos y más rentables que los otros" (Dubet, 2006, pág. 23–24). Reafirmando este argumento, Dubet ha planteado que "las familias más ambiciosas se movilizan eficazmente en pro del éxito, mientras que las otras no saben cómo encarar la cuestión o piensan que no les incumbe. Los padres más atentos y los más competentes utilizan en su favor las posibilidades más sutiles ofrecidas por el sistema escolar" (Dubet, 2006, pág. 26).

A pesar de la enorme importancia del capital cultural en el éxito o el fracaso escolar, varios estudiosos han señalado que el éxito o el fracaso escolar también se dirimen en el aula. Antonio Bolívar, ha argumentado que la calidad de las prácticas docentes que se realizan en el aula, "el espacio privilegiado" de la mejora educativa, es el factor clave al cual está ligada, en último análisis, la calidad de los aprendizajes de los estudiantes (Bolívar, 2005b). Si se tiene en cuenta que los aprendizajes se dan finalmente en el aula, son los maestros, sus prácticas educativas y sus sistemas de evaluación, la clave para explicar el fracaso o el éxito escolar. En este último sentido, los expertos son enfáticos en que "si la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes, la única manera de mejorar los aprendizajes es mejorar la enseñanza, por lo que conviene asegurar un buen docente en cada aula" (Bolívar Botia y Bolívar Ruano, 2011, pág. 21).

GRÁFICO 3.6: Tasa de repetición en educación básica y media, según ámbito de residencia y quintil de ingreso. 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) de mayo del 2010.

El otro indicador relacionado con la eficiencia educativa es la deserción escolar. Aunque no se cuenta con series actualizadas, los datos del cuadro 3.5 brindan una idea general sobre el fenómeno de la deserción escolar en Honduras.

La deserción escolar es consistentemente mayor en educación media que en la educación básica. Esto es así porque la educación media ocurre en el tramo de edad en el que muchos jóvenes se ven inducidos, por razones económicas, a abandonar sus estudios e incorporarse al mercado de trabajo para contribuir al sostenimiento de sus familias. Los datos de la Encuesta Nacional de Percepción sobre Desarrollo Humano (ENPDH) 2011 permiten poner en perspectiva este último fenómeno y explorar la inequidad subyacente (ver cuadro 3.6).

La principal razón del abandono escolar, según los encuestados, es de índole económica. Esto es más preponderante en el área rural, donde los niveles de pobreza son mayores que en el área urbana. La

CUADRO 3.5: Tasa de deserción escolar según nivel educativo. 2003-2008

	Estudiantes matriculados			No. estudiantes desertores				Tasa de deserción		
Año	Pre básica	Básica	Media	Pre básica	Básica	Media	Total	Pre básica	Básica	Media
2003	205,216	1,331,464	430,664	0.0	31,688	32,900	64,588	0.0	2.4	7.6
2005	184,537	1,187,037	342,464	4,967	28,570	37,296	70,833	2.7	2.4	10.9
2006	214,033	1,371,361	470,546	4,348	27,695	39,975	72,018	2.0	2.0	8.5
2007	211,963	1,403,621	462,321	3,699	21,335	35,726	60,780	1.7	1.5	7.7
2008	205,772	1,301,374	374,651	0.0	11,058	37,762	48,820	0.0	0.8	9.6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Educación. Años: 2003-2008.

CUADRO 3.6: Principales razones de abandono escolar, según ámbito de residencia, sexo, etnicidad, nivel educativo e ingreso. 2011

	Razones					
Categoría	Económicas	Familiares o de salud	Empezó a trabajar	Cumplió su meta educativa	Por pereza	No había posibilidad para estudiar
Ámbito de residencia						
Grandes ciudades	43.6	17.2	11.9	16.2	3.6	1.3
Resto urbano	48.4	18.5	11.2	7.1	4.4	3.3
Rural	56.2	12.5	6.4	1.5	5.8	8.0
Sexo						
Hombre	49.3	12.2	14.2	7.8	5.0	5.3
Mujer	50.7	19.2	5.1	7.4	4.5	4.0
Etnicidad						
Gripo étnico	50.9	13.3	10.5	7.1	2.6	5.4
No étnico	49.9	16.1	9.4	7.7	5.0	4.5
Ultimo nivel educativo cursado						
Primaria	58.1	12.7	6.6	0.5	6.0	6.5
Superior	19.8	15.0	13.0	47.2	0.4	1.6
Quintil de Ingreso del hogar						
1	59.2	11.5	4.6	0.9	5.2	10.9
5	32.3	19.3	15.0	23.6	2.1	1.7
Total	**50.0**	**15.7**	**9.5**	**7.6**	**4.7**	**4.6**

Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

brecha por quintil socio-económico es también significativa. El 59.2% de las personas del primer quintil, el de los más pobres, dijo que la principal razón para abandonar sus estudios fue por motivos económicos mientras que solo el 32.3% del quinto quintil, el de mejor nivel socio-económico, se pronunció por la misma. Hay una diferencia de 26.9 puntos porcentuales entre uno y otro.

...

"Yo tuve la oportunidad de estudiar porque yo soy del área urbana, y en el área urbana uno tiene acceso a información y a oportunidades. Esos dos elementos juegan un papel a nivel rural. Esos canales de información que sirven para estimular la educación en la zona rural no existen."

Hombre. Grupo Focal Movilidad Intergeneracional Ascendente. Tegucigalpa, 2011.

...

"Yo tengo cuatro hijos y tuve la oportunidad de meter a una de mis hijas a una escuela de Bellas Artes, pero la verdad es que la situación económica de nosotros no lo permitió. Mi hija no pudo terminar su año de pintura porque su educación estaba basada en una beca que me estaba dando la Municipalidad. La situación fue que se me suspende la beca porque no había dinero, no había fondo. Yo estaba en el hospital con mi mamá, mi esposo

ya no trabajaba tampoco, entonces se estancó la educación de mi hija y ella se quedó en primer curso de Bellas Artes. Entonces, aunque deseo, porque mi anhelo es ese, verla con una carrera, no se puede por mi situación, no me lo permite. Todos mis anhelos son que ella siga adelante.

Mi otra hija quiere estudiar cosmetología, pero es lo mismo, la carrera es cara también. Mi otro hijo también, está en tercer curso, y el menor que sale de sexto este año, también quiere estudiar. Ahí son cuatro para nosotros. Una cosa bien seria, pero como les digo: hay que hacer un esfuerzo, si uno no llegó a hacer algo en esta vida, al menos que ellos si lo hagan."

Mujer. Grupo Focal Movilidad Intergeneracional Descendente. Tegucigalpa, 2011

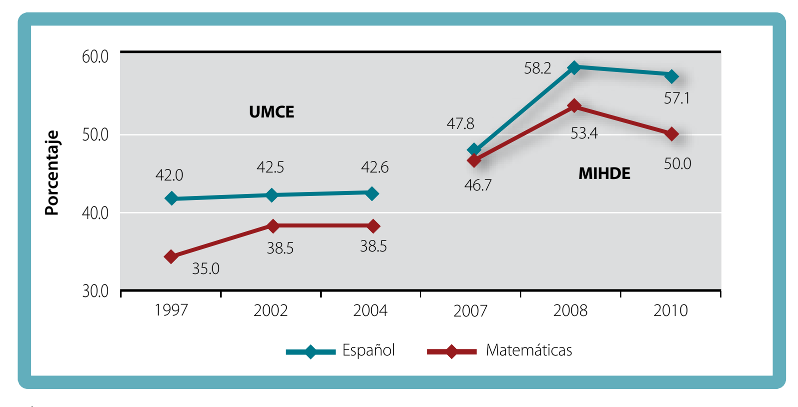
...

El abandono escolar también está asociado a los problemas familiares o de salud, y el haber empezado a trabajar, lo cual afecta más al sector urbano que al rural. Llama la atención que un 4.7% de los encuestados identifique la pereza como la falta de motivación por continuar estudios. Aunque el porcentaje es bajo, es importante subrayar que la falta de motivación es un factor significativo en contextos específicos, donde la falta de incentivos por continuar estudios o el rechazo hacia un sistema escolar relativamente rígido que no ofrece suficientes opciones flexibles de escolarización son indicadores cardinales para incrementar el nivel educativo de la población.

El sexo no es significativo en el fenómeno de la deserción. Afecta por igual a hombres y mujeres. La única diferencia reveladora es que el haber empezado a trabajar afecta más a los hombres que a las mujeres. La etnicidad tampoco es significativa. No hay grandes diferencias entre las razones expuestas por los étnicos y los no étnicos.

Sin embargo, el nivel educativo sí es significativo. Los motivos económicos son más importantes entre los que han cursado educación primaria (58.1%) que en los que tienen educación superior (19.8%). La razón fundamental para que los que tienen educación superior hayan dejado de estudiar es que han logrado cumplir su meta educativa (47.2%). En este ámbito, la diferencia es abismal con los que tienen educación primaria que apenas representan el 0.5%. Es significativo que un 6% de las personas con nivel primario declararon estar desmotivados por la educación aduciendo pereza. En la educación superior, este porcentaje fue apenas del 0.4%.

GRÁFICO 3.7: Rendimiento académico promedio en español y matemáticas de acuerdo a resultados de evaluación externa. 1997-2010[1]



1/ Técnicamente los resultados de 1997-2004 no son comparables a los correspondientes a los años 2007-2010, por ello los gráficos están cortados entre el 2004 y el 2007. Los resultados del período 1997-2004 están basados en los Rendimientos Básicos e Indicadores de Evaluación (R.B.) mientras que los del 2007-2010 se basan en Estándares Educativos alineados con el DCNB. Los rendimientos son de estudiantes de 1° a 6° grado.
Nota: (**UMCE**); Unidade de Medición de la Calidad Educativa. (**MIDEH**); Mejorando el Impacto del Desempeño Estudiantil en Honduras.
Fuente: Informe Nacional de Rendimiento Escolar 2010 e Informe Nacional de Evaluación de los Aprendizajes 2008.

El haber cumplido su meta educativa es un factor importante para explicar el abandono de los estudios para las personas del quinto quintil socio-económico. El mayor porcentaje de desmotivación educativa se encuentra entre las personas del primer quintil socio-económico.

3.2.3 Calidad de los aprendizajes

La calidad de la educación es un fenómeno multidimensional. Se puede hablar de la calidad del currículum, de la calidad de los docentes, de la calidad de los aprendizajes de los alumnos, de la calidad de la gestión y la calidad de la infraestructura escolar. Es obvio que a partir de estos indicadores sería posible construir un índice de calidad de la educación. Sin embargo, hasta ahora las investigaciones sobre la calidad de la educación no han tomado este rumbo.

En este Informe, se enfoca el tema de la calidad de la educación desde los resultados de las pruebas de rendimiento académico, ya que la calidad de los aprendizajes de los alumnos se puede ver reflejada en pruebas de logro académico. Estas pruebas miden conocimientos y habilidades intelectuales de los estudiantes y, sobre todo, su habilidad para resolver problemas rápidamente, verificar las respuestas, eliminar las respuestas erróneas y permanecer relativamente tranquilos mientras ejecutan la prueba (Brint, 2006, pág. 190). En el caso de Honduras, estas pruebas se realizan en el primero y segundo ciclo de la educación básica y

en el ingreso a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Las primeras pruebas miden los conocimientos y las habilidades de los niños y niñas de tercero y sexto grado en español y matemáticas. La segunda, es una prueba de aptitud intelectual.

Se han realizado varias pruebas de rendimiento en español y matemáticas. Las primeras fueron realizadas por la Unidad de Medición de la Calidad (UMCE), adscrita a la Universidad Pedagógica Nacional, y las segundas por el Programa Mejorando el Impacto del Desempeño Estudiantil en Honduras (MIDEH), un programa asociado a US-AID.

UMCE aplicó pruebas a los dos primeros ciclos de la educación básica durante el año de 1997, 2002 y 2004. La primera constatación es que los los resultados promedios de las pruebas en ambas asignaturas son muy bajas. Las de español, que son las mejores, no pasaron de 47%. Las de matemática, que son las más bajas, no superaron el 38.5%.

...

"En Honduras, los maestros no enseñan matemáticas adecuadamente, es por eso que carreras humanitarias están repletas de estudiantes y las carreras científicas no lo están. Cositas sencillas como multiplicar, sistema métrico, sumar, ¡Eso, eso no lo pueden manejar!

Ayer me tome dos horas explicándoles a unos muchachos las áreas, si manejamos la escala de un mapa qué representa. ¡Ya llevo dos semanas manejando el tema, y hay gente que todavía no lo entiende!"

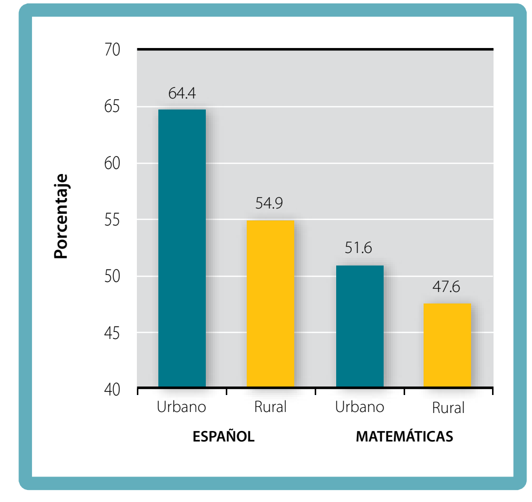
Experta en Educación. Grupo Focal Institucional. Tegucigalpa, 2011

...

Las pruebas de MIDEH aplicadas en 2007, 2008 y 2010 muestran mejores resultados. Tienen porcentajes promedio mucho más altos que las pruebas aplicadas por la UMCE. Las pruebas de 2007 en español se aproximaron al 50% y las de 2008 y 2010, se ubicaron ligeramente por encima del 50%. Lo propio puede decirse de las pruebas de matemática. Las pruebas de español mostraron un incremento de 10.4 puntos porcentuales entre 2007 y 2008 y un decremento de 1.1 puntos porcentuales entre 2008 y 2010. Las pruebas de matemática mostraron un incremento de 6.7 puntos entre 2007 y 2008 y un decremento de 3.4 puntos entre 2008 y 2010 (ver gráfico 3.7).

Más allá del hecho de que las pruebas de la

GRÁFICO 3.8: Niveles de aprendizaje promedio para los seis grados, según asignatura y ámbito de residencia. 2008



Fuente: SE-MIDEH (2008).

UMCE y de MIDEH no sean comparables, es válido argumentar que la calidad de los aprendizajes en español y matemática son todavía bastante deficientes. En este contexto, una pregunta es obligada: ¿qué tipo de aprendizajes miden las pruebas de rendimiento de la UMCE y MIDEH? Estas tratan de verificar si los estudiantes han desarrollado la habilidad de distinguir en un texto las ideas globales, inferenciales, principales, secundarias, y si reconocen y entienden palabras conocidas de un texto e interpretan palabras desconocidas utilizando diversas estrategias (Secretaría de Educación, 2011, pág. 11). En suma, lo que se trata de medir es la capacidad de comprensión lectora del estudiante. Si éste obtiene un buen resultado en su prueba, lo que se está demostrando es que tiene la capacidad de leer en forma comprensiva el argumento que un autor o autora desarrolla en un texto.

Dados los resultados obtenidos, se presenta la interrogante si en el aula de clase estas habilidades son desarrolladas conscientemente o se espera que los estudiantes la desarrollen como parte del trabajo de adquisición de conocimientos. Se requerirían investigaciones etnográficas para determinar el tipo de estrategias que emplean los maestros y maestras para enseñar este tipo de habilidades intelectuales, de las que a menudo carecen los estudiantes de niveles más avanzados del sistema educativo.

A primera instancia se puede entender las inequidades educativas referentes a la calidad de la enseñanza, utilizando los datos de las pruebas de

MIDEH de 2008. El gráfico 3.8 muestra cómo se distribuyen los resultados de las pruebas según asignatura y ámbito de residencia.

Los niveles de aprendizaje promedio, tanto en español como en matemática, colocan al sector urbano por encima del sector rural. Detrás de esta brecha de rendimiento pueden considerarse factores como el que las escuelas urbanas están mejor dotadas que las escuelas rurales en materia de infraestructura física, material didáctico y maestros. Desde una perspectiva de equidad educativa, es clave cerrar esta brecha.

Para entender cómo cerrar esta brecha, el grafico 3.9 separa los resultados de los rendimientos académicos de las escuelas unidocentes, las bidocentes y las multidocentes. Dichos resultados llaman a la reflexión pues muestran que si bien es cierto los mejores resultados se obtienen en escuelas multidocentes, las cuales son mayoritariamente urbanas, la diferencia entre las pruebas que se realizaron en éstas, y, las escuelas unidocentes y bidocentes que son abrumadoramente rurales, no es tan grande en el caso de la asignatura de matemáticas. La diferencia es más notable en español.

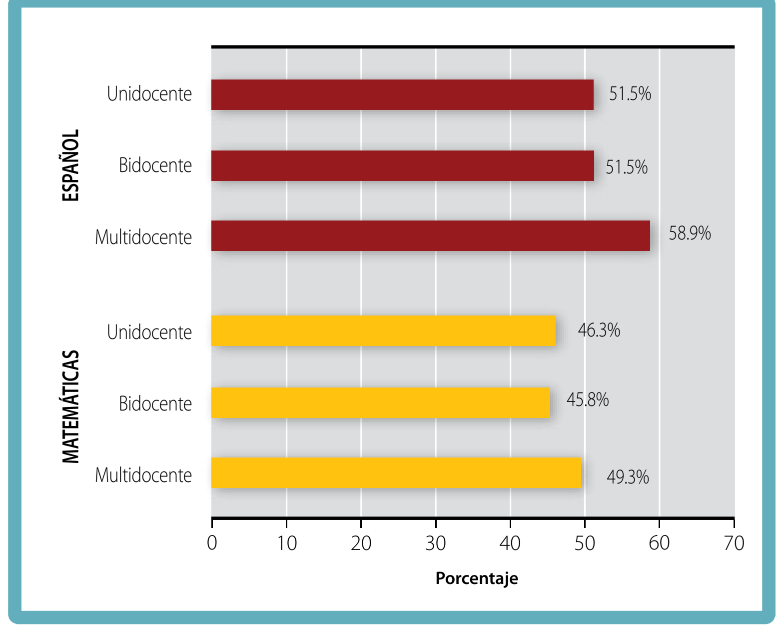
Pareciera haber aquí un factor que reduce las brechas que es necesario explorar. Este es el papel del docente. Para poner en perspectiva este factor, las investigaciones etnográficas sugeridas anteriormente pueden determinar si en realidad existen maestros y maestras creativas e innovadoras, tanto en el área urbana como en la rural, o si los hay más en una, que en otra

Se ocupa también verificar si existen diferencias por género. El gráfico 3.10 que contiene los resultados de las pruebas de rendimiento desagregados por sexo, no muestran mayores diferencias.

Sin embargo, lo que si es rescatable desde un punto de vista analítico, es que las mujeres obtuvieron mejores resultados promedio que los hombres. Para descartar que sea una cuestión meramente contingente, habría que revisar, en primer lugar, los resultados de las pruebas de rendimiento para establecer un patrón que confirme esta tendencia. En segundo lugar, habría que contrastar estos resultados con las investigaciones etnográficas para de esta manera matizar la justificación de estas diferencias.

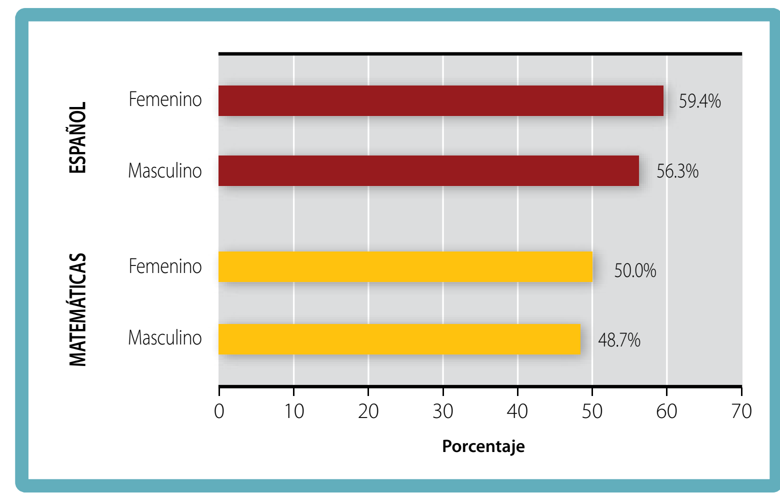
Brechas de inequidad educativa se revelan también al comparar el rendimiento escolar entre la educación pública y la educación privada. El gráfico 3.11 muestra que la educación privada aventaja a la educación pública en las pruebas de español en 9.3 puntos porcentuales. Sin embargo, la diferencia entre las pruebas de matemáticas es

GRÁFICO 3.9: Niveles de aprendizaje promedio para los seis grados, según asignatura y tipo de escuela. 2008



Fuente: SE-MIDEH (2008).

GRÁFICO 3.10: Niveles de aprendizaje promedio para los seis grados, según asignatura y género. 2008



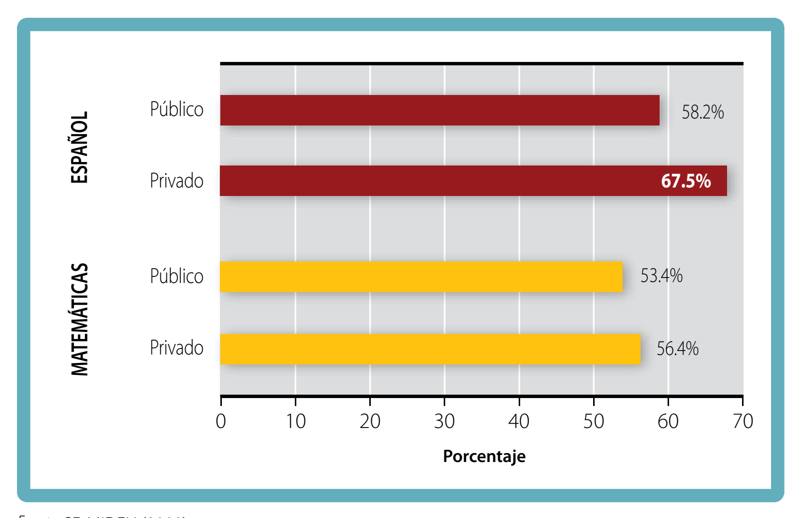
Fuente: SE-MIDEH (2008).

de apenas tres puntos porcentuales. De esto se infiere que las dificultades en el aprendizaje de matemáticas son prácticamente iguales para los estudiantes de los centros de educación pública como privada.

3.2.3.1 La prueba de aptitud académica de la UNAH

Para ahondar en el análisis de las diferencias en término de resultados entre la educación privada

GRÁFICO 3.11: Niveles de aprendizaje promedio para los seis grados, según tipo de sistema educativo. 2008



Fuente: SE-MIDEH (2008).

CUADRO 3.7: Resultados de admisión de la PAA aplicada por UNAH. 2006 a marzo 2010

Estatus de Admisión	Año de aplicación de la Prueba 2006	2007	2008	2009	2010*
Admitido (%)	87.7	85.0	71.1	73.4	66.4
No Admitido (%)	12.3	15.0	28.9	26.6	33.6
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

(*) Hasta el mes de marzo.
Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Dirección de Admisiones de la UNAH.

y pública, se ha tomado como proxy la Prueba de Aptitud Académica (PAA), la cual es una prueba estandarizada que los estudiantes de educación media tienen que aprobar para poder ingresar a la UNAH. Esta prueba comenzó a aplicarse en diciembre de 2006 y se realiza tres veces al año. Para la elaboración de la PAA, la UNAH ha contratado los servicios del "College Board" de Puerto Rico.

La PAA es una prueba que mide conocimientos y habilidades para el razonamiento verbal y matemático de los estudiantes que han egresado de la educación media y que desean ingresar a la UNAH. Aunque no tiene el carácter de una prueba de Estado para evaluar las habilidades intelectuales de todos los estudiantes que ingresan al sistema de educación superior, como ocurre en otros países del mundo, bien puede considerarse como una prueba confiable que permite evaluar conocimientos y habilidades de los estudiantes que egresan de educación media en el ámbito del razonamiento verbal y matemático.

El cuadro 3.7 muestra los resultados de admisión de la PAA aplicada por la UNAH en el período 2006-2010.

Entre 2006 y 2010 se advierte una tendencia sostenida hacia la reducción del porcentaje de estudiantes admitidos después de haber realizado la PAA. La primera prueba aplicada en el mes de marzo de 2011 muestra que la tendencia sigue profundizándose. Hay una diferencia de 10.8 puntos porcentuales entre el porcentaje de admisión de 2010 (66.4%) y el de marzo de 2011 (55.6%). ¿A qué se debe esta caída consistente y sostenida del porcentaje de admisiones en la UNAH? La respuesta apunta hacia el deterioro en la calidad de los aprendizajes que están obteniendo los estudiantes que egresan de la educación media. ¿A quiénes imputar este deterioro de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes: a los propios estudiantes o a sus maestros?

Una corriente de opinión responsabiliza a las estrategias de lucha reivindicativa de los maestros del sistema de educación pública que paralizan sin mayores miramientos las clases en los institutos de secundaria. Sin embargo, para explicar el deterioro de la calidad de los aprendizajes resulta prudente considerar además factores como las prácticas educativas frontales y memorísticas que todavía predominan en la educación secundaria, o al deficiente sistema de evaluación del desempeño docente que existe en el país.

El gráfico 3.12 contiene datos sobre el patrón de admisión por sexo y por tipo de sistema educativo.

La PAA ha permitido un mayor ingreso de hombres (81.9%) que de mujeres (69.4%) y un mayor ingreso de estudiantes procedentes de colegios privados (77.4%) que de públicos (73.7%), y semi-públicos (61.9%).

Según un informe de las autoridades universitarias, en la PAA de marzo de 2011, algunos de los institutos privados "alcanzan puntajes promedios hasta de 1193 y logran porcentajes de admisión de hasta 100%" (UNAH, 2011, pág. 8). En cambio, en los "institutos públicos, el mayor (puntaje) promedio que obtuvieron fue de 976, con un porcentaje de admisión por debajo del 85%". Esta "situación", se dice, "preocupa a la UNAH porque los aspirantes de las instituciones públicas no tiene posibilidades de poder ingresar a una carrera del área de Ciencias que requieren altos puntajes en la PAA". "Preocupa a la UNAH", se reitera, "que los estudiantes que proceden de las instituciones públicas no reúnen las fortalezas del conocimiento para poder ingresar al área de las

ciencias médicas, ingeniería, arquitectura y otras". Para poder ingresar a la carrera de Medicina se requieren 1100 puntos, 1000 para las ingenierías, 900 para arquitectura y 900 para ingresar a Derecho, Administración de Empresas y Odontología. Los estudiantes que obtienen un puntaje menor a los 700 puntos en la PAA, no son admitidos (UNAH, 2011, pág. 9).

La lista de los 20 institutos que obtuvieron los mejores índices de admisión en la prueba del 27 de marzo de 2011 está dominada por colegios bilingües, a la cabeza de los cuales se ubican el Instituto Elvel y el Instituto Bilingüe La Estancia, ambos de Tegucigalpa. El Colegio público que ocupó el primer lugar en la PAA fue el Centro Técnico Alemán de San Pedro Sula que tiene un puntaje promedio de 976 puntos, lo que lo ubica en paridad con el Instituto San José del Carmen, (ver cuadro 3.8).

Estos datos permiten inferir que los colegios de la élite económica, que son los colegios bilingües, tienen mejores rendimientos educativos, y, por tanto, mejores aprendizajes, que los colegios públicos. Para explicar este fenómeno, al menos dos factores deben ser considerados: 1) el capital cultural de los padres de los sectores de mayores ingresos, y, 2) la ventaja académica que tienen los colegios bilingües de la élite en términos de: a) el empleo de modelos de enseñanza-aprendizaje de países altamente industrializados; b) la contratación de maestros extranjeros y/o locales que han estudiado en el extranjero, y, c) el régimen disciplinario allí existente que impide el ausentismo de los docentes. Este último se ha vuelto uno de los factores más visibles y cuestionados de desventaja educativa de los colegios públicos frente a los privados.

¿Significa lo anterior, qué la educación secundaria privada es en general de mejor calidad que la educación pública?. Los datos agregados de la PAA indican que no existe una diferencia significativa entre una y otra. El gráfico 3.13 es elocuente.

Los resultados de la PAA, tanto a nivel de promedio, como el máximo de la nota obtenida para colegios privados y públivos, no muestran diferencias muy significativas. Esto se debe a la gran heterogeneidad de los colegios en ambos tipos de sistema.

El gráfico 3.14 permite analizar con más detalle los resultados de la PAA desde la óptica de los colegios públicos y privados.

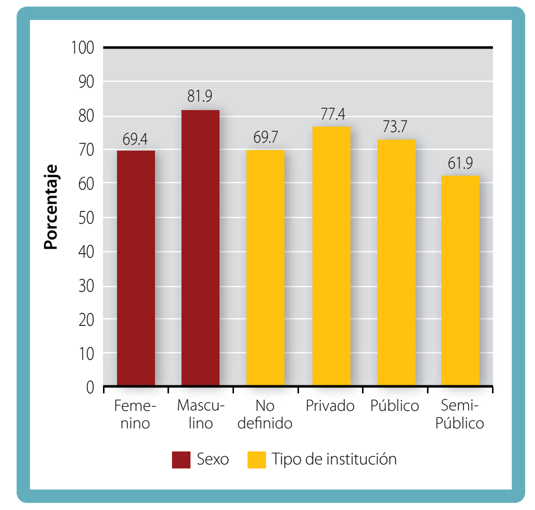
Una mirada atenta al gráfico 3.14 muestra que no hay diferencias tan grandes en la distribución de los resultados de la PAA entre la educación pública y privada. Sin embargo, a partir de mil puntos, se advierte una tendencia constante y sostenida de porcentajes ligeramente superiores a favor de los colegios privados.

CUADRO 3.8: Los 20 Institutos con los mejores índices de admisión en la PAA. 27 de marzo del 2011

Ranking	Nombre del Instituto	Puntaje	% Admisión
1	Instituto Elvel	1193	100.0
2	Instituto Bilingüe La Estancia	1124	100.0
3	Instituto La Salle	1107	100.0
4	Instituto Dowal	1103	100.0
5	Instituto Day Star	1069	100.0
6	Instituto La Ceiba Bilingüe School	1055	95.0
7	Instituto Bilingüe Santa Teresa	1033	100.0
8	Instituto Hillcrest	1032	90.9
9	Instituto Bilingüe Brassavola	1029	100.0
10	Instituto The Mayan School	1027	100.0
11	Liceo Bilingüe Centroamericano	1007	92.3
12	Instituto South International School	1001	100.0
13	Instituto Virginia SAPP Evangélico	999	100.0
14	Instituto Bilingüe Morazzanni	992	100.0
15	Instituto Inglaterra	991	100.0
16	Instituto San José del Carmen	976	92.3
17	Centro Técnico Hondureño Alemán	976	98.2
18	Instituto Bilingüe Freedom	975	100.0
19	Instituto del Campo International School	950	82.4
20	Instituto la Inmaculada	948	100.0

Fuente: UNAH (2011).

GRÁFICO 3.12: Estudiantes admitidos a la UNAH después de aplicar la PAA, según sexo y sistema educativo. Períodos 2006-2010

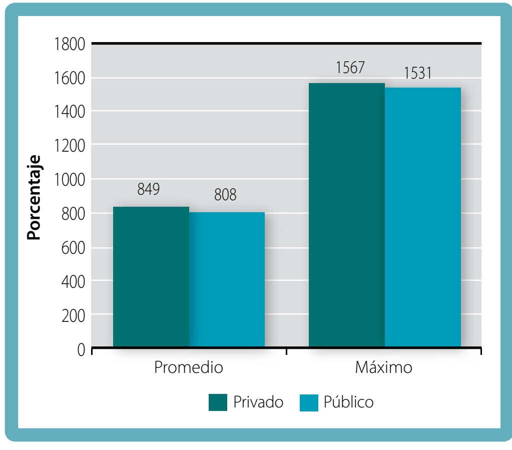


Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Dirección de Admisiones de la UNAH.

...

"¿Qué pasa con todos aquellos jóvenes que no pueden ingresar a la universidad? No porque no

GRÁFICO 3.13: Puntaje promedio y máximo de la PAA. Período 2006-2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Dirección de Admisiones de la UNAH.

tengan el deseo, sino porque no tienen las habilidades para entrar a la universidad. Porque no todos tenemos las habilidades. El Estado no está preparando a los jóvenes para trabajar, para ser unas personas productivas.

Una vez que se termina el colegio, los jóvenes tienen que ir a la universidad. Es decir, se están preparando para entrar a la universidad, no para laborar. Sin embargo, solo hay ciertas carreras en las que pueden laborar.

¿Qué otras alternativas da el Estado para que estas personas se puedan preparar para el mundo laboral? Ahora los muchachos desde los quince años, por la situación económica del país, porque tienen que llevar el sustento a sus hogares, tienen que empezar a trabajar.

Desde la escuela se les está enseñando cuestiones meramente memorísticas, no pasa lo mismo que en otros países donde desde pequeños les empiezan a enseñar cómo construir un radio, y de esta manera ellos pueden ser productivos a cierta edad.

Entonces, a manera de reflexión: ¿Qué otras alternativas puede dar el Estado para esos muchachos que no van a poder ingresar nunca a la universidad?".

Experta en Educación. Grupo Focal Institucional. Tegucigalpa, 2011

...

Estas diferencias a nivel estadístico requieren estudios de carácter cuantitativo y cualitativo para poder emitir juicios contundentes sobre la calidad de los aprendizajes en colegios públicos y privados. Para tales fines, la aplicación de una prueba nacional estandarizada a todos y todas los estudiantes que egresan de educación secundaria sería una alternativa que hay que contemplar. Someterse a pruebas internacionales estandarizadas sería también importante.

Como expresó una Ejecutiva de la Dirección de Admisiones de la UNAH en un Grupo Focal Institucional para este Informe, "cuando un sistema decide medirse en comparación a otros, es cuando comienza a tomar decisiones de cambio y aquí hay un temor en aceptar que estamos mal, un temor tanto en las autoridades como en los propios ejecutores. Si no damos ese paso creo que no vamos a poder establecer verdaderamente las notas en el sector público y en el sector privado".

3.2.3.2 Percepciones sobre la calidad de la educación

Los tiempos que se viven en la sociedad de la información y el conocimiento, presentan nuevos desafíos a la educación. Se ha pasado del paradigma de la enseñanza al paradigma del aprendizaje. Lo que es importante en la actualidad, es que los estudiantes adquieran habilidades para desarrollarse exitosamente en el mundo presente. El gráfico 3.15 presenta la opinión de los adultos hondureños sobre las habilidades intelectuales y cívicas que dota el sistema educativo hondureño a sus hijos, según quintil socioeconómico.

La percepción del adulto hondureño perteneciente al nivel socioeconómico más bajo tiende a ser menos optimista sobre las facultades que brinda el sistema educativo hondureño a sus hijos. Las diferencias mayores a veinte puntos porcentuales se observan en el estímulo brindado a participar en asuntos de interés comunitario o nacional (28.9), preparación para desempeñarse en puestos de trabajo (23.9), identificación de problemas y encontrar solución a los mismos (21.4), y resolver ejercicios matemáticos (20.9).

La opinión de los encuestados sobre la calidad del sistema educativo hondureño demuestra una inequidad educativa que adjudica la calidad de la misma, al nivel socioeconómico del hogar. Estos es injusto y remediable, y por ende en este Informe se destacan algunas de las habilidades cognitivas mínimas que deben ser adquiridas por la población sin importar el ámbito de residencia o el nivel socioeconómico del hogar, y sobre las que hay un consenso considerable en la ciencia de la pedagogía.

Entre ellas, se pueden destacar las siguientes: la capacidad de leer comprensivamente, buscar in-

formación relevante para hacer juicios, desarrollar la capacidad para analizar y sintetizar, escribir en forma clara y concisa, trabajar en grupos, tomar decisiones informadas, estar dispuesto a asumir riesgos y aprender a lo largo de toda la vida, en suma, desarrollar la capacidad de pensar en forma crítica y autónoma (Marqués, 2000). Por ello, no es extraño que el gran educador brasileño Paulo Freire, haya destacado que el papel de la educación no es trasmitir información sino que enseñar a pensar acertadamente (Freire, 2009).

Las personas que participaron en la Encuesta Nacional de Percepción sobre Desarrollo Humano tienen una visión positiva sobre algunas facultades que estimula el sistema educativo hondureño. Por ejemplo, entre el quintil más bajo y más alto se observan diferencias menores a diez puntos porcentuales en la comprensión de la lectura (7.2) y el actuar de acuerdo a valores morales (7.4).

¿Es esta una visión congruente con lo que muestran las pruebas de rendimiento que se aplican en los dos primeros ciclos y en el examen de ingreso a la UNAH? La respuesta parcial es no, al menos en lo referente a la compresión analítica y lógica de textos y ejercicios cognitivos. Lo cual apunta hacia una política pública que ahonde en la calibración de la calidad del sistema educativo hondureño, no solo en aras de dotar de conocimientos que estimulen el aprendizaje, pero de brindar las herramientas cognitivas necesarias para integrarse de manera efectiva al mercado laboral.

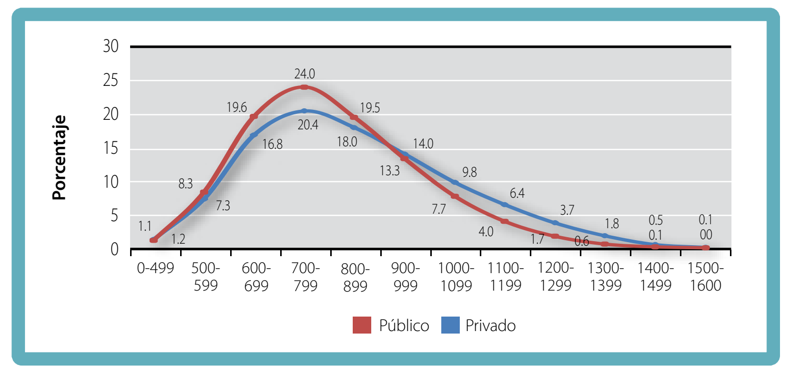
3.2.4 Ganancias, retos y pasos a seguir para reducir las inequidades en el sector de la educación

Para el presente Informe se consultó a la población hondureña acerca de las ganancias que traería consigo la reducción de las brechas de inequidad en el acceso a una educación de calidad (ver gráfico 3.16).

A juicio de los encuestados, las principales ganancias de reducir las brechas de inequidad en el acceso a educación de calidad serían dos: a) aumentarían las oportunidades para obtener empleos bien remunerados (28.2%), y, b) disminuiría la pobreza (28%).

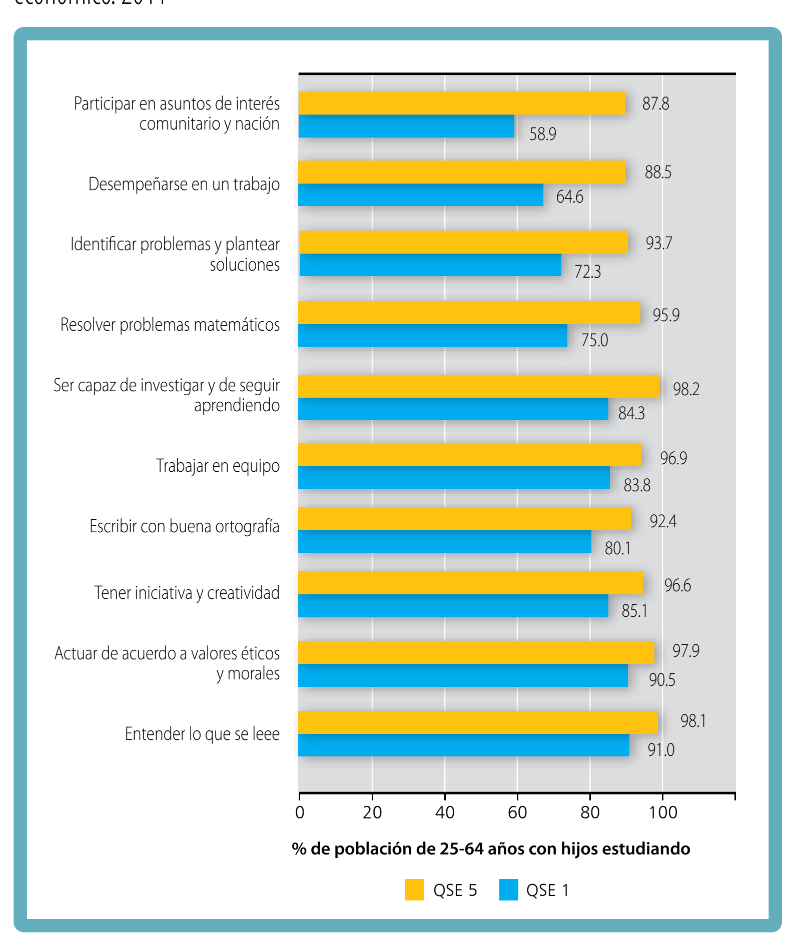
Entre los que no tienen educación escolarizada y los que pertenecen al primer quintil socio-económico, las principales ganancias de la reducción de las brechas de inequidad en el acceso a una educación de calidad, serían dos, en orden descendente: a) la reducción de la pobreza, y, b) la generación de mayores oportunidades de empleo. Las personas que tienen educación superior y se

GRÁFICO 3.14: Resultados de las PAA por sistema educativo y rango de puntaje. Período 2006-2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Dirección de Admisiones de la UNAH.

GRÁFICO 3.15: Proporción de población adulta de acuerdo con que la educación que reciben sus hijos los prepara para los aspectos mencionados, según quintil socio-económico. 2011

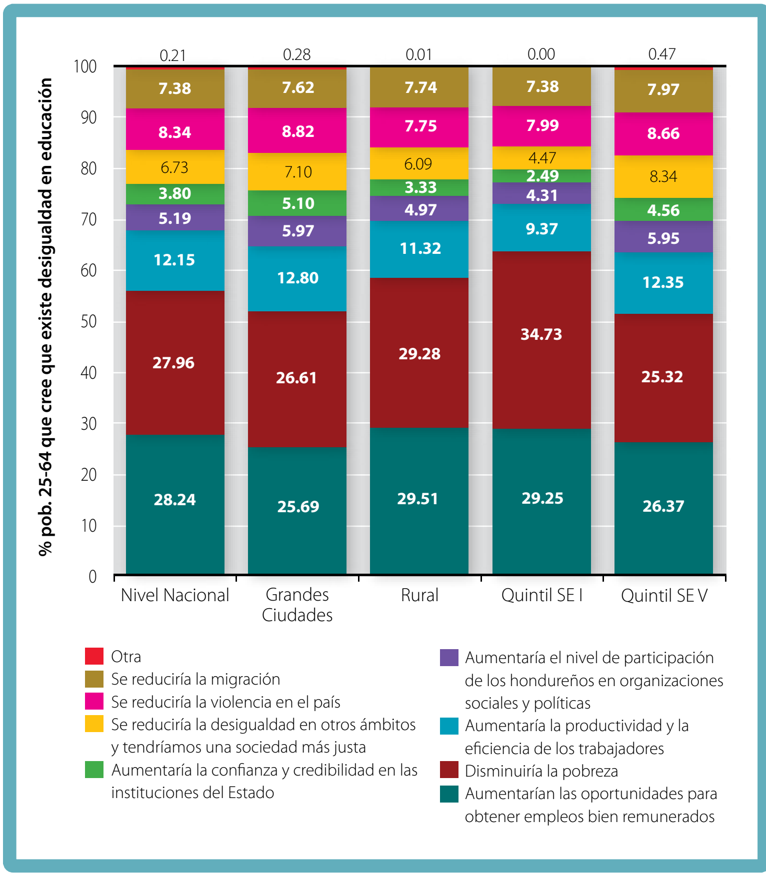


Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

ubican en el quinto quintil socio-económico, identifican los mismos dos pero en diferente orden de prioridades.

Los de mayor educación y que se ubican en

GRÁFICO 3.16: Ganancias del país al reducir la desigualdad en el acceso a una educación de calidad, según ámbito de residencia y quintil de ingreso. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

el quinto quintil socio-económico, tienen una percepción ligeramente más clara de la relación entre educación de calidad y productividad del trabajo. Este segmento poblacional le concede más importancia a la reducción de la inequidad social en otros ámbitos y a la idea de una sociedad más justa que los que se ubican en el primer quintil. De esto se podría inferir que el nivel educativo y el acceso a buenos ingresos, hace más sensibles a las personas con apelaciones por una sociedad más justa y equitativa que los que no tienen escolaridad y viven en condiciones de pobreza.

También se consultó a las personas que participaron en la ENPDH 2011 en torno a lo que habría que hacerse para reducir las inequidades sociales en el ámbito de la educación y para equiparar la calidad de la educación pública con la educación privada. El gráfico 3.17 contiene la información pertinente.

La mitad de los encuestados identificó el cumplimiento del calendario escolar como el principal requerimiento que habría que cumplir para mejorar la calidad de la educación pública (49.3%). De esto se infiere que a juicio de los encuestados el principal factor que atenta contra una educación pública de calidad es la inasistencia de los maestros y maestras por el recurrente patrón de conflictividad que han asumido las relaciones entre los gremios magisteriales y el Estado.

El segundo factor identificado por los encuestados también se encuentra asociado a los docentes. El requerimiento es que los maestros cuenten con una buena formación inicial y que se actualicen permanentemente (34.4%). Si se suman ambos factores, constatamos que el 83.7% de los encuestados considera que la clave del mejoramiento de la calidad tiene relación con el magisterio.

A considerable distancia de estos dos factores claves, las personas que participaron en la ENPDH 2011 identificaron los siguientes factores: a) evaluar los resultados del sistema educativo (4.5%); b) disponer de aulas, baños, pupitres, pizarras y otras facilidades en materia de equipamiento material en buen estado (3.6%), c) disponer de computadoras y acceso a internet (2.7%), y así sucesivamente en menores porcentajes.

La centralidad dada por los encuestados a los docentes en la calidad de los aprendizajes es congruente con lo que se ha argumentado en este Informe sobre la importancia de la calidad del trabajo de los docentes en el aula en la construcción de aprendizajes de calidad. En este mismo sentido, una conocida estudiosa de estos temas, ha planteado que "la premisa central es que no es posible mejorar la calidad de la educación sin mejorar prioritaria y sustancialmente la calidad profesional de quienes enseñan" (Torres, 1996, pág. 1).

Asimismo, se consultó a los encuestados sobre qué tipo de acciones estratégicas deben realizarse para lograr una mejoría en el acceso y calidad de la educación pública. El gráfico 3.18 recoge sus respuestas.

La primera opción, reclama una medida de equidad: otorgar becas y estímulos a estudiantes destacados de bajos recursos económicos (21.5%). Le siguen en importancia la creación de un organismo que defina la política educativa nacional integrado por el Gobierno, los padres de familia y los estudiantes (19.9%) y la aplicación de un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño de los maestros (15.5%).

Otra demanda es un equipamiento con perspectiva de equidad: garantizar que en las regiones pobres los centros de estudio cuenten con buenos edificios y estén bien equipados. Le siguen en importancia las siguientes opciones de política

pública: a) impulsar una política para que los municipios administren la educación pública (10%); b) otorgar estímulos a maestros que favorezcan el desempeño exitoso de sus estudiantes (8%); c) aplicar exámenes estandarizados en todos los centros educativos del país (6.7%), y, d) asegurar que las carreras educativas estén de acuerdo a la demanda del mercado de trabajo (5.2%).

Desde un punto de vista estratégico, hay que subrayar la relevancia que se le concede a la existencia de un organismo integrado por representantes de Estado y la sociedad civil para que lidere la búsqueda de la calidad educativa.

3.3 Inequidades en el sector salud

El estudio de las inequidades en el sector salud de una sociedad permite una comprensión de sus causas y plantear lineamientos focalizados que pueden incidir en el desarrollo humano de la población, de manera progresiva y equitativa.

La salud es una condición biológica y psicosocial compleja que abarca el estado de completo bienestar, y no solamente la ausencia de enfermedad. La condición de la salud está enraizada en múltiples variables, entre las cuales juegan un papel fundamental, las condiciones socio-económicas de las personas.

Los que tienen acceso a empleos bien remunerados y a una buena educación tienden a contar con más oportunidades y conocimiento para llevar una vida saludable. En cambio, factores como la pobreza, la exclusión y la discriminación social, viviendas no dignas, condiciones poco saludables en los primeros años de vida y una profesión no calificada, son determinantes importantes en la mayoría de las inequidades en salud que existen entre distintos países y dentro de los mismos (Organización Mundial de la Salud, 2004, pág. 1).

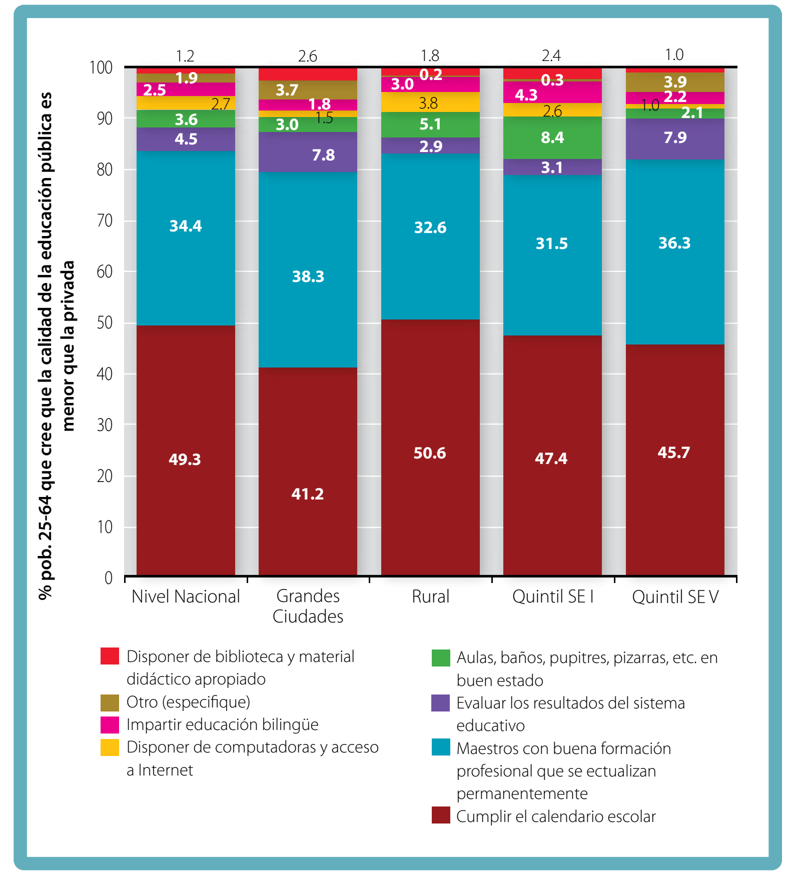
Las condiciones sociales que fomentan las inequidades en la salud hondureña, se relevan tanto a nivel estadístico como desde la percepción general de la población. Se observa una segmentación en las condiciones de salud entre la población sin educación formal y con bajo nivel socioeconómico, y entre la población que posee educación superior y se encuentra en los quintiles socioeconómicos superiores.

Según el INE (2006a), el porcentaje de las personas ubicadas en el quintil superior que sufrieron de alguna situación de enfermedad (30.1%), es menor que el que se presenta para aquellas ubicadas en el estrato más pobre (41%). Desde el punto de vista del nivel educativo, se observa que el 26% de la población con educación superior, tuvo algún problema de salud. Este porcentaje se duplica (42%) entre las personas sin educación formal (INE 2006a).

Encuestas recientes confirman un patrón similar. Según la ENPDH 2011, un promedio del 51% de la población en el quintil bajo opinó tener un estado de salud físico y/o emocional malo o regular, comparado con un 28% del quintil más alto. Asimismo, el análisis por nivel educativo revela que en promedio, el 57% de la población hondureña sin educación formal considera tener un estado de salud malo o regular, en comparación con el 24% de la población con educación superior (ver gráfico 3.19).

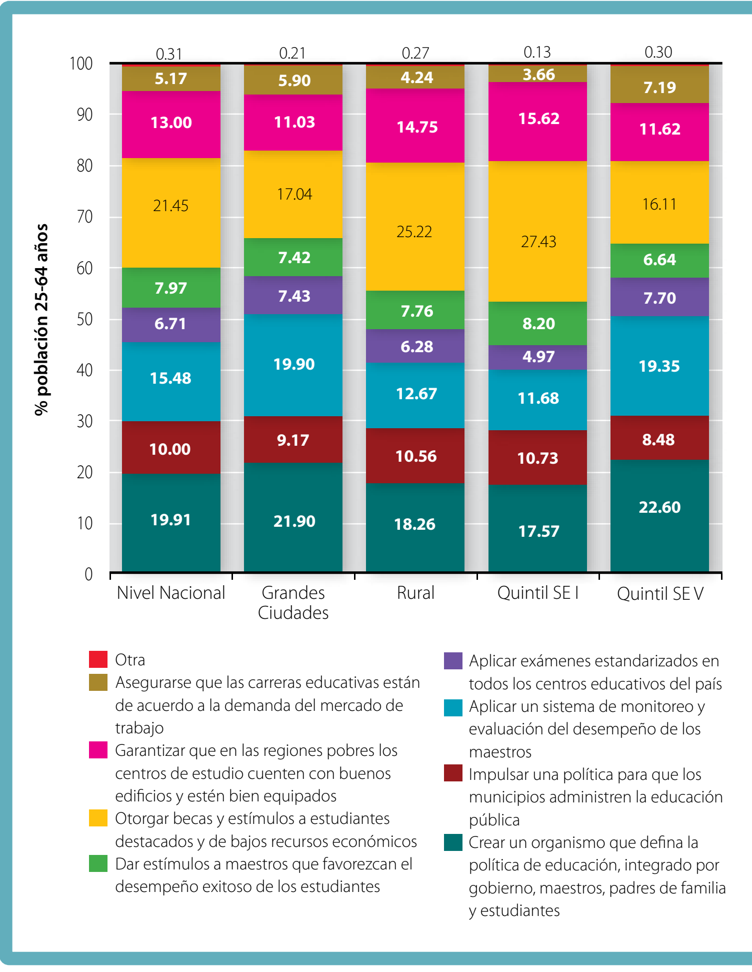
Tomando en cuenta los datos disponibles procedentes de estudios recientes y la auto-percepción del adulto hondureño promedio como referencia inicial para ahondar en el estudio de las inequidades en el sector de salud nacional, la presente sección se centra en analizar cómo las

GRÁFICO 3.17: Percepción de los adultos hondureños sobre los factores más importantes para equiparar la calidad de la educación pública con la privada, según ámbito de residencia y quintil socio-económico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

GRÁFICO 3.18: Percepción de los adultos hondureños acerca de qué se debe hacer para mejorar el acceso y calidad de la educación pública, según ámbito de residencia y quintil socio-económico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

inequidades socioeconómicas y educativas impactan el estado de salud de los hondureños. En casos seleccionados, factores como el ámbito de residencia resultan relevantes, considerando que la ENPDH 2011 revela que la población rural opinó en mayor cantidad que su estado de salud físico o emocional era malo o regular (46.6%), comparado con la población que reside en las grandes ciudades (38.7%) (ENPDH, 2011).

El análisis toma como fuentes de información, aquellas que disponen datos desagregados por quintiles, nivel educativo y ámbito de residencia. Primariamente, se hace referencia a la Encuesta Nacional de Demografía y Salud –ENDESA- (INE, 2006a) y luego a la ENPDH 2011.

Aunque han pasado más de cinco años y hasta en el 2011 se comenzaron los esfuerzos para realizar una nueva ENDESA, que nos podría proporcionar datos más actualizados sobre la situación de salud de la población hondureña, se asume que las coyunturas en el sector de salud no han cambiado significativamente, ya que cuando los fenómenos son de naturaleza estructural, como es el caso de las inequidades en salud, tienden a cambiar lentamente, a menos que se haga un esfuerzo deliberado, vigoroso y sostenido para alterarlos de manera abrupta. Aunque se habla de algunas mejoras al sistema de salud y nuevas políticas públicas se han desarrollado o están en debate, iniciativas preponderantes con impactos significantes al sistema de salud en Honduras no se han cuantificado en los últimos años.

En la presente sección, se analizan las siguientes dimensiones de la inequidad en el sector de salud hondureño: a) inequidad en la desnutrición y mortalidad infantil, b) inequidad en el acceso a servicios de salud, c) inequidad en los patrones de consumo alimenticio, d) inequidad en la afección de enfermedades, y e) las ganancias de reducir la inequidad en el sector de salud hondureño y los pasos a seguir según la percepción de la población hondureña para reducir la misma.

3.3.1 Inequidad en la afección de la desnutrición y mortalidad infantil

Un ámbito clave para comprender las inequidades en salud se encuentra en la inequidad que se presentan en la desnutrición y la mortalidad en la población infantil. Si se estudia la primera, se observa que una de las enfermedades que atacan preponderantemente a los niños y niñas de las familias pobres es la desnutrición infantil. Esta enfermedad es causada por la carencia de nutrientes para el óptimo funcionamiento del organismo. Se presenta fundamentalmente en las familias más pobres debido a la falta de dinero y medios de subsistencia para proveer de alimento a sus infantes. La desnutrición infantil aumenta el riesgo de muerte de los niños y niñas e inhibe su desarrollo cognitivo. Además, tiene efectos negativos sobre el estado de salud de la persona a lo largo de toda su vida (Martínez y Fernández, 2009, pág. 5).

El gráfico 3.20 muestra cifras sobre la desnutrición crónica (déficit de talla para la edad) y global (déficit de peso para la edad) en niños y niñas menores de cinco años en el país.

Existe una brecha amplia de 40.3 puntos porcentuales en el nivel de desnutrición crónica entre los niños y niñas menores de cinco años de madres sin ninguna educación y los de madres que

tienen educación superior. La brecha es también significativa si se toma en cuenta el quintil socio-económico. Hay una diferencia de 38.2 puntos porcentuales entre el primero y el quinto quintil. La brecha de desnutrición global es mucho menor que la brecha en desnutrición crónica. Sin embargo, continúa siendo significativa alcanzando una diferencia de 21.2 puntos porcentuales entre la población infantil menor de cinco años con madres sin educación formal y los de madres que poseen educación superior. Asimismo, el nivel de desnutrición global presenta una brecha entre el primer quintil y el quinto quintil socio-económico de 19.5 puntos porcentuales.

Estos datos permiten inferir que existe una brecha de desnutrición crónica y global entre niveles socioeconómicos y educativos. Esta correlación es ampliamente aceptada en el círculo de expertos. Las familias con madres sin educación y ubicadas en el primer quintil socio-económico, se encuentran en visible desventaja social en relación a las familias con madres que tienen educación superior y se encuentran en el quinto quintil socio-económico. Desde esta perspectiva de inequidad, el gran desafío para la política pública es reducir las brechas existentes por medio de planes con enfoques diferenciados y focalizados para mejorar los niveles educativos de las madres pobres y brindarles mayores oportunidades de empleo. Esto exige, como es obvio, la reducción inmediata de los niveles de pobreza de este segmento poblacional.

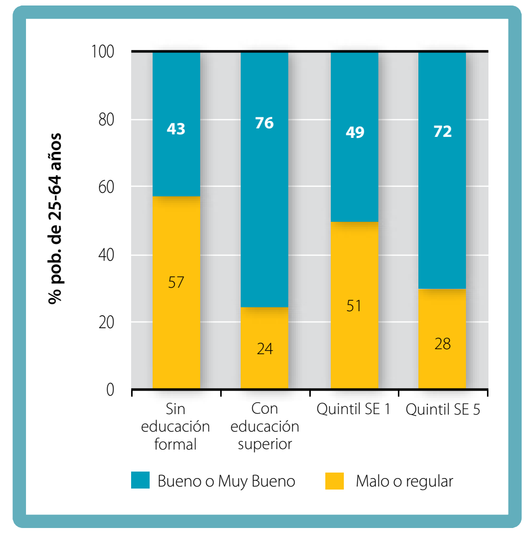
La evidencia manifiesta a su vez, que la desnutrición crónica afecta con mayor intensidad a los niños del área rural (32%) con respecto a los del área urbana (14%). En el departamento de Lempira la mitad de los niños presenta desnutrición grave, seguido por Intibucá, La Paz y Copán con 47% el primero y 42% los dos últimos. Los departamentos de Cortés y Francisco Morazán presentan las prevalencias más bajas con un 15% cada uno (INE, 2006a).

La desnutrición infantil también promueve una alta vulnerabilidad en la vida del infante y crea condiciones para que los niños y niñas desnutridos sufran infecciones más frecuentemente, las que pueden provocar la muerte. El gráfico 3.21 contiene las tasas de mortalidad en niños y niñas menores de un año (mortalidad infantil), y niños y niñas menores de cinco años (mortalidad en la niñez), según ámbito de residencia.

La diferencia de la mortalidad infantil y en la niñez entre el área rural y urbana es significativa. Hay una diferencia de 9 puntos en la mortalidad infantil y de 14 puntos en la mortalidad en la niñez. La influenza, la neumonía, la desnutrición, las anemias nutricionales y las enfermedades infecciosas intestinales, son las principales causas de la mortalidad en la niñez en Honduras. Ellas representan el 42.4% del conjunto de causas de muerte de la niñez (Gobierno de Honduras y SNU, 2010, pág. 113).

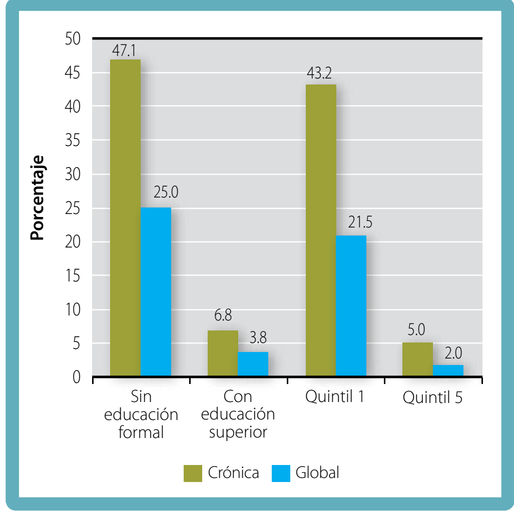
Estos factores muestran su mayor rostro de inequidad en el área rural, donde la pobreza de

GRÁFICO 3.19: Percepción de los adultos hondureños sobre su estado de salud física y/o emocional, según nivel educativo cursado y quintil socioeconómico. 2011



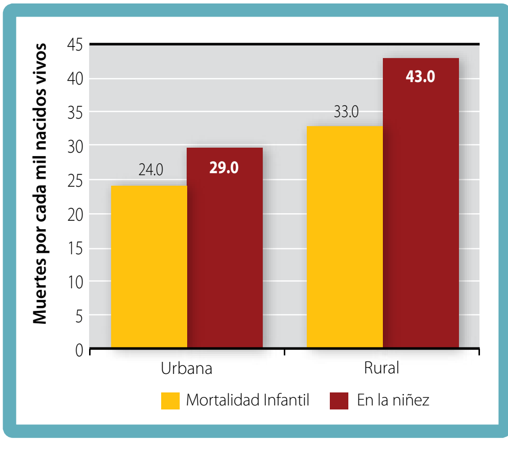
Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

GRÁFICO 3.20: Desnutrición crónica y desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años, según nivel educativo de la madre y quintil socioeconómico. 2005/2006



Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2006a.

GRÁFICO 3.21: Mortalidad infantil y de la niñez, según ámbito de residencia. 2005/2006



Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2006a.

los hogares es significativa. En el caso específico de infecciones intestinales, se observan diferencias importantes por educación de la madre y por estrato socioeconómico. Por ejemplo, la prevalencia de diarrea entre los niños de madres sin educación es tres veces mayor que entre aquellos de madres con educación superior (16 y 5 por ciento, respectivamente). La diferencia es de 8 puntos porcentuales entre los niños de madres del estrato más pobre y las del estrato superior, 19 y 11 por ciento, respectivamente (INE, 2006a).

Las enfermedades infecciosas intestinales tienen una alta incidencia, debido a las precarias condiciones de salubridad en que viven algunos sectores de la población. El 77% de las diarreas agudas que se reportan anualmente en el país corresponden a niños menores de 5 años. En este grupo de edad, la prevalencia de diarrea fue de 22,5% (INE, 2006a).

El nivel educativo de la madre incide en las tasas de mortalidad de la niñez y los infantes. El gráfico 3.22 muestra que en las tasas de mortalidad infantil y de la niñez según el nivel educativo de la madre, hay una diferencia sustantiva entre los extremos de la escala educativa. Esta situación es preocupante, ya que desde un punto de vista de la inequidad social, el nivel educativo de la madre incide directamente en la esperanza de vida del infante o niño/a. Esto plantea el desafío de diseñar estrategias efectivas orientadas al empoderamiento de la mujer por medio de acceso a educación y capacitación y de oportunidades que puedan mejorar sus condiciones de vida.

El gráfico 3.23 muestra que las tendencias de las tasas de mortalidad infantil y de la niñez y el nivel socio-económico de su hogar tienen una correlación similar con el nivel educativo de la madre. Esto significa que los niños y niñas menores de un año de los hogares del primer quintil, es decir, los hogares más pobres, tienen casi el doble de probabilidades de morir que los niños y niñas pertenecientes a los hogares del quinto quintil. En el caso de la mortalidad en la niñez (niños y niñas menores de cinco años) la proporción es de 2.5.

En suma, los datos sobre desnutrición y la mortalidad infantil y en la niñez permiten concluir que el área de residencia (rural/urbana), la educación de la madre y nivel socio-económico de la familia, ocupan una posición de centralidad para explicar las inequidades que se observan en la desnutrición y la mortalidad infantil y en la niñez.

Desde una perspectiva de equidad social existe un desafío que debe encarar la política pública, que puede ser formulado como una pregunta: ¿cómo reducir las brechas de inequidad de manera focalizada y estratégica en los más pobres y vulnerables? Para enfrentar estos desafíos, las políticas públicas que se diseñen tienen que ir más allá del ámbito de la salud para que por medio de la estrecha relación que existe entre el nivel socioeconómico y educativo de la población, se refuerzan estos dos sectores de manera simbiótica. En otras palabras, se requieren políticas de equidad social integrales, que puedan poner en diálogo políticas diferenciadas, focalizadas, vigorosas y sostenidas en ambos sectores y que sean capaces de reducir la pobreza y sus secuelas, de manera sustentable.

Se prevé que un esfuerzo sostenido y vigoroso en esta área reduciría también las tasas de mortalidad en otros ámbitos correlativos, tales como la mortalidad materna, donde también se observan tendencias similares a las expresadas anteriormente, y en las que las más afectadas son las mujeres de hogares pobres, que tienen, por regla general, bajo nivel educativo y tienden a tener más hijos que las madres de los hogares con ingresos altos. Sin embargo, los datos que debieran permitirnos argumentar en esta dirección, son fragmentarios, descontinuados y por lo tanto parciales. Se requiere, por lo tanto, que en el futuro las investigaciones sobre el tema de mortalidad materna en Honduras hagan incapié en la sistematización de los datos, para ahondar de manera más holística las inequidades sociales en el ámbito de salud hondureño. Podría ser de gran utilidad, seguir el ejemplo de Brasil en materia de salud y crear una Comisión Nacional sobre Determinantes Sociales de la Salud (BNCSDH, 2008).

3.3.2 Inequidad en el acceso y cobertura a servicios de salud

La identificación de la inequidad en el acceso a servicios de salud debe tener como objetivo fundamental remover las barreras físicas y socio-culturales. Las barreras físicas, por ejemplo, la carencia de infraestructura adecuada, separan de manera injusta a los grupos sociales más desfavorecidos de los más privilegiados. La provisión de servicios de salud de calidad es un pilar de la equidad en el sector salud, no solo desde la perspectiva de desarrollo humano, sino también de derechos humanos. Desde este último punto de vista, se trata de garantizar a cada persona el "derecho de gozar del máximo grado de salud física y mental que sea posible" (Dahlgren y Whitehead, 2007, pág. 13).

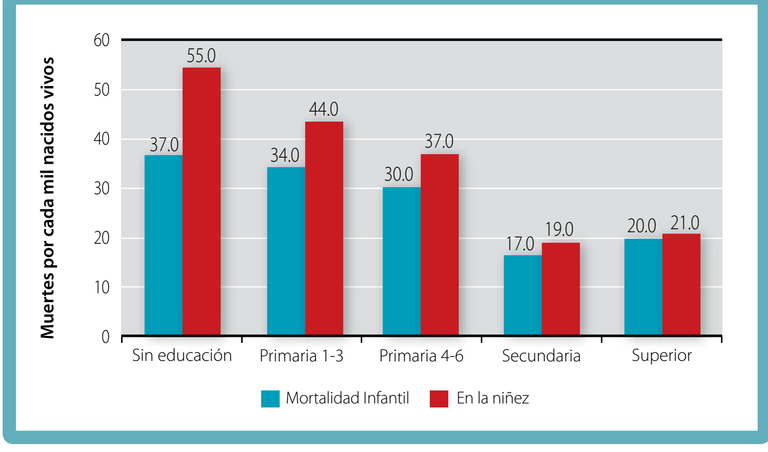
Un análisis general del sector de provisión de servicios de salud en el país revela su carácter segmentado. Hay una oferta de servicios de salud de carácter privado al cual, por lo general, pueden acceder los que poseen solvencia económica y pueden costear el servicio, y por otro lado, existe una oferta de servicios de salud garantizados por el Estado.

Un esquema sinóptico del sistema de salud público y privado en Honduras se presenta en la figura 3.1. Este muestra la composición del sistema de salud hondureño, el cual está compuesto por un sector público y un sector privado. El sector público incluye a la Secretaría de Salud (SS) y al Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), además de otras instituciones públicas que administran regímenes especiales de aseguramiento (Fuerzas Armadas) o atienden a poblaciones específicas. La SS ofrece atención a toda la población en sus propias instalaciones y con sus propios médicos y enfermeras. El IHSS cubre a la población económicamente activa empleada en el sector formal y sus dependientes. Este Instituto presta sus servicios en instalaciones privadas (primer nivel) y en instalaciones propias y de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. El sector privado atiende alrededor de 5% de la población, en particular, a la población con capacidad de pago. Este sector incluye a las aseguradoras privadas y a los consultorios, clínicas y hospitales privados con y sin fines de lucro.

La principal oferta de servicios de salud procede del Estado y por ende el enfoque del Informe se centra en el acceso a servicios de salud estatales. El gráfico 3.24 nos ofrece una serie de datos sobre los médicos, enfermeras profesionales y auxiliares en varios períodos entre 1990 y 2008.

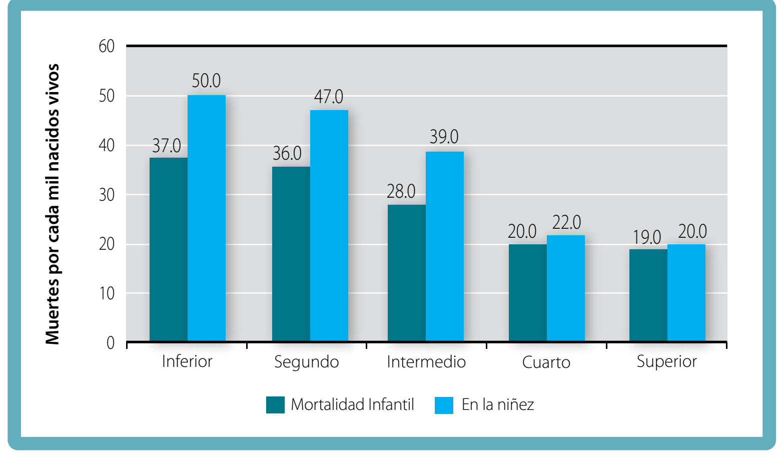
Entre los años 1990-1994 y 2006-2008, el número de médicos que trabajó para la Secretaría de Salud se incrementó en 171 médicos y el de

GRÁFICO 3.22: Mortalidad infantil y de la niñez, según educación de la madre. 2005/2006



Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2006a.

GRÁFICO 3.23: Mortalidad infantil y de la niñez, según quintil socio-económico. 2005/2006



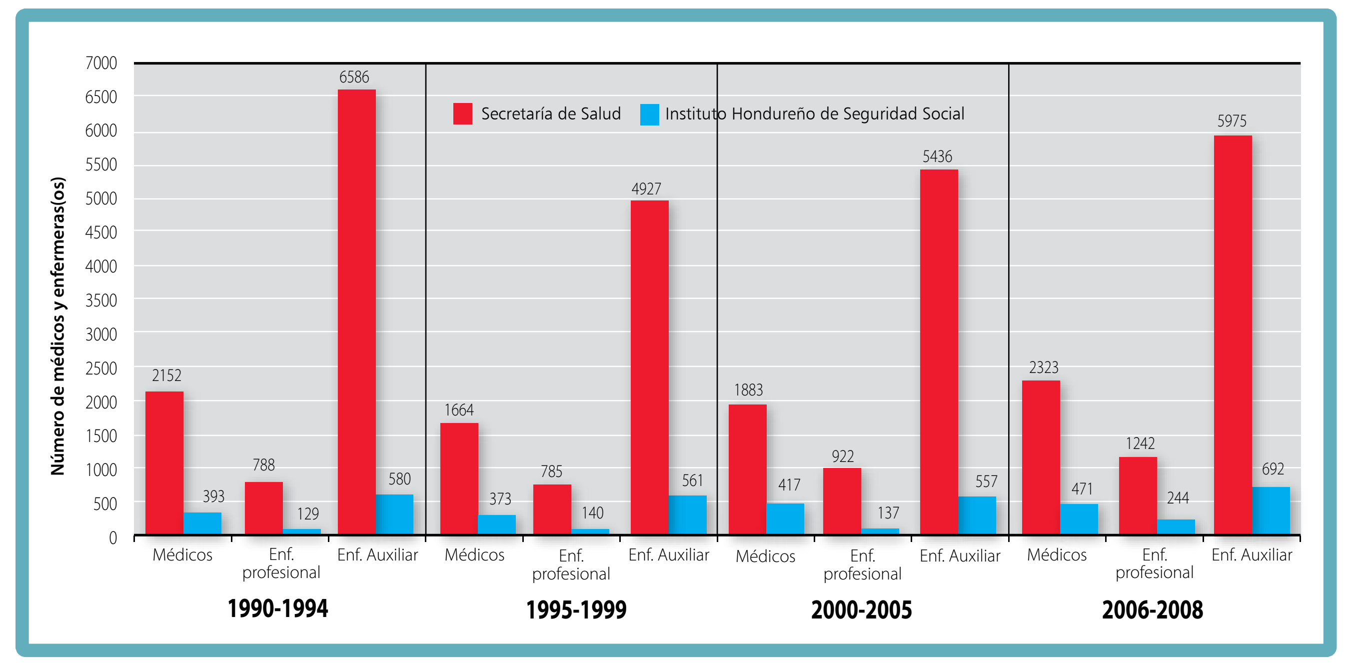
Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2006a.

enfermeras profesionales en 454. Sin embargo, el de enfermeras auxiliares decreció en 611. Una moderada tendencia al alza en el personal se observa en el IHSS. Los hospitales de la Secretaría de Salud tenían para el año 2008 unas 5,059 camas y los IHSS unas 916 camas (OPS, 2009a). Aunque se observa una tendencia del aumento del personal en los centros de salud que rige el Estado, existe una relación de médicos por cada 10000 habitantes de 1.1 para los años 2005-2008 (OPS, 2009a). El personal médico está concentrado en las ciudades de mayor desarrollo del país.

...

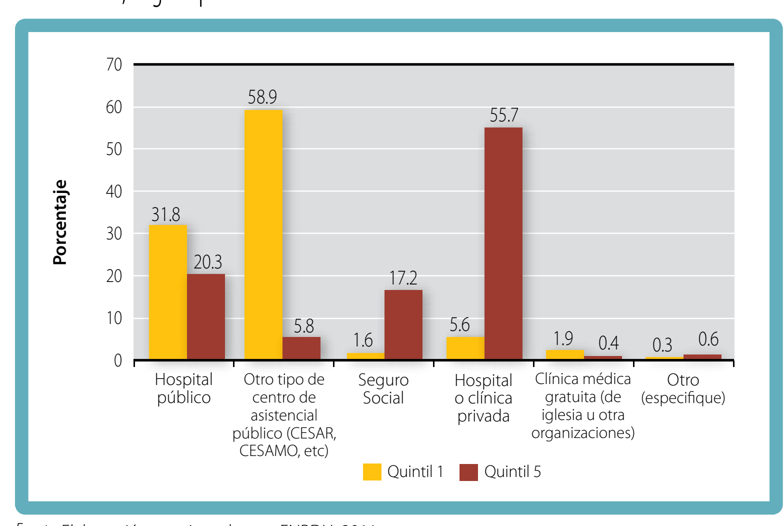
"Y cuando la gente pobre accede a los servicios médicos estatales, es cierto, de repente no pagan, pero ahí no hay absolutamente nada, ahí no hay medicinas, ahí no hay atención, tal vez el médico, y si el paciente tiene suerte o buena recomendación, lo ingresan al hospital, y si no,[le dicen que]

GRÁFICO 3.24: Número de médicos y enfermeras(os) del sector público de salud. 1990-2008



Fuente: Elaboración propia en base a OPS (2009a).

GRÁFICO 3.25: Tipo de instalación donde reciben asistencia médica los hogares hondureños, según quintil socio-económico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

regrese hasta en Octubre del 2012."

Empresario Privado. Grupo Focal Institucional. San Pedro Sula, 2011.

...

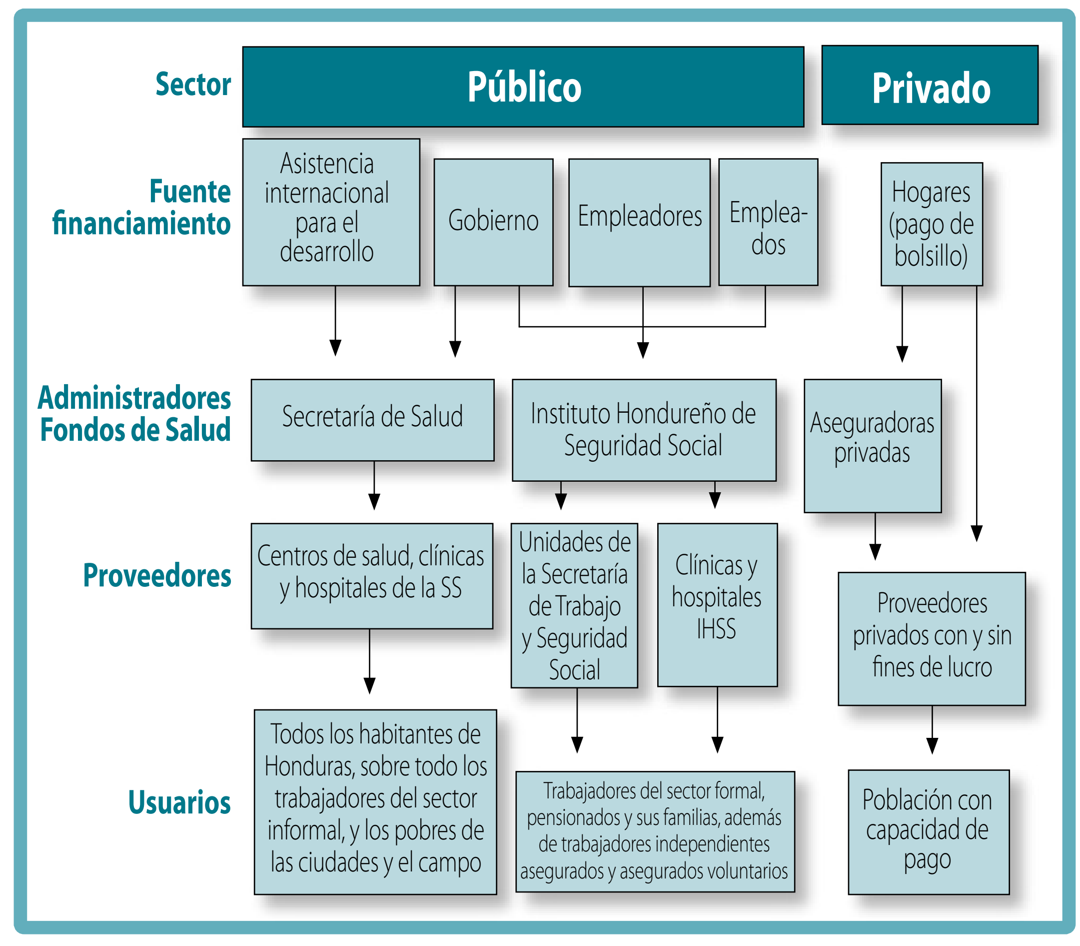
Para comprender la oferta de servicios de salud en Honduras, el gráfico 3.25 ofrece un panorama actual sobre el tipo de asistencia médica recibida por el adulto hondureño promedio, según tipo de instalación médica y quintil socio-económico.

Tanto el primer quintil como el quinto quintil, hacen uso de los hospitales del Estado. Entre uno y otro, existe una diferencia de 11.5 puntos porcentuales a favor de los más pobres. El 58.9% de los hogares del primer quintil socio-económico usan los CESAR y CESAMOS, mientras que solamente el 5.8% del quinto quintil hace uso de estos servicios. Los CESAR y los CESAMOS atienden fundamentalmente personas del área rural. Una enfermera atiende los CESAR y un médico y un odontólogo están a cargo de los CESAMO.

Solamente el 5.6% de los hogares del primer quintil hicieron uso de hospital y clínica privada mientras que el 55.7% de los del quinto quintil se acogieron a este tipo de servicios. He aquí una evidente segmentación producto de la inequidad territorial, socioeconómica y educativa: la obtención de servicios de salud en el mercado es básicamente privilegio de las personas que tienen suficientes ingresos, educación y residen cerca de los centros de salud. Estos datos confirman la tendencia que ya había sido puesta en evidencia por la ENDESA 2005-2006 (INE, 2006a).

Otras barreras objetivas que obstaculizan el acceso a los servicios de salud son de carácter más genérico ya que son producto de factores socioeconómicos, de género y culturales. El gráfico 3.26 nos permite una mirada a estos obstáculos desde el punto de vista de las mujeres.

FUGURA 3.1: Esquema sinóptico del sistema de salud hondureño



Fuente: Basado en Bermúdez-Madrid (2011).

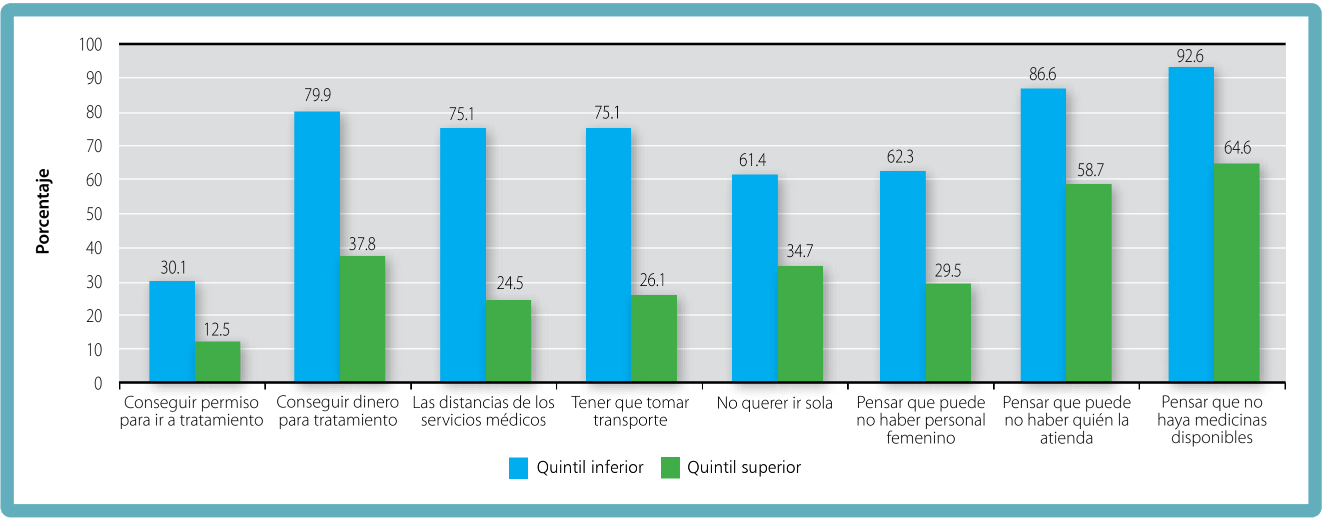
Las mujeres que pertenecen al primer quintil socio-económico, enfrentan dificultades para lograr el acceso a servicios de la salud por factores asociados a su pobreza, tales como conseguir dinero para tratamiento, la distancia de los servicios médico y el tener que tomar transporte. Sin embargo, desde el lado de la oferta de servicios, llama la atención que las mujeres visualicen, como barreras para acceder a servicios de salud, el hecho de que piensen que no encontrarán quien las atienda en los centros de prestación de servicios de salud y que suponen de antemano que no habrá medicinas disponibles. Aunque esta percepción afecta más a las mujeres que pertenecen al primer quintil de ingresos, también afectan en forma considerable a mujeres que pertenecen al quinto quintil de ingresos.

Para revelar inequidades en los servicios de salud también es clave el análisis de la cobertura de los seguros médicos. El gráfico 3.27 muestra el porcentaje de la población que tiene acceso a seguros de salud. El 99.5% promedio de los hogares del primer quintil socio-económico no tienen ningún tipo de seguro de salud que los cubra, mientras que entre los que se ubican en el quinto quintil socio-económico este porcentaje baja al 68.7%.

Una tendencia similar se observa si se analizan los datos desde el punto de vista de nivel educativo. El 92.2% de las personas que no tienen ningún nivel de educación formal, no están cubiertos por ningún tipo de seguro de salud. En cambio, entre las personas que tienen nivel educativo superior, este porcentaje alcanza el 48.2%. El problema es más grave en el área rural que en el área urbana. En la primera, el 96.4% de los hogares no tiene ningún tipo de seguro de salud mientras que en la segunda, el porcentaje es del 79%.

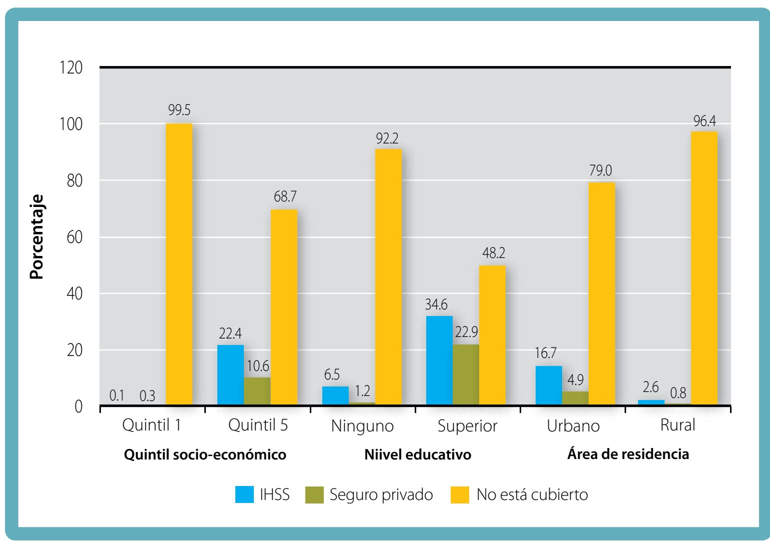
Los datos muestran que es abrumadora la cantidad de hogares que no tienen ningún tipo de seguro médico y que se ven inducidos a buscar asistencia médica en los hospitales públicos. El perfil dominante de la persona que no tiene ningún tipo de seguro médico es el de un ciudadano que

GRÁFICO 3.26: Osbtáculos seleccionados en el acceso a los servicios de salud para las mujeres, según quintil socioeconómico. 2005/2006



Fuente: Elaboración propia en base a INE (2006a).

GRÁFICO 3.27: Población afiliada a seguros de salud, según características seleccionadas. 2005/2006



Fuente: Elaboración propia en base a INE (2006a).

pertenece al primer quintil de ingresos, no tiene ningún nivel educativo formal y vive en el área rural. Sin embargo, el fenómeno de la carencia de seguro médico también afecta a una porción significativa de aquellos pertenecientes al quintil superior y que viven en el área urbana.

En principio, se deduce que la diferencia que separa a los más pobres de los educados con altos ingresos, es una mayor posibilidad de estar cubiertos por el seguro y/o poder costear los servicios de salud. Sin embargo, hay que reconocer que el problema de la falta de cobertura es generalizado y afecta a amplios núcleos de la población hondureña.

...

"Para resolver la inequidad, un avance significativo, sería dar un paso adelante en incrementar la cobertura en los servicios de seguro social."

Experto en Salud. Grupo Focal Institucional. Tegucigalpa, 2011.

"El Seguro Social es el punto intermedio de equilibrio entre lo público y lo privado. ¿Por qué? Porque si tuviéramos un Seguro Social con capacidad de cobertura para la clase media baja y la clase media, de una u otra forma, contribuye a quitarle una carga al sistema de salud. De esta manera, el sistema de salud tendría la posibilidad de trabajar más en el tema de prevención y en la parte normativa, y todo lo que sería la parte del nivel hospitalario debería de ser manejado por el Seguro Social. Podemos encontrar ejemplos, en Costa Rica, la Caja Costarricense del Seguro Social es un modelo y la Secretaría solo está trabajando en la parte preventiva y normativa."

Experto en Salud. Grupo Focal Institucional. Tegucigalpa, 2011.

"No hay por donde. Los hospitales privados cuando ven que una persona tiene seguro de alguna empresa, le cobran hasta por el aire que uno respira en esa clínica. Se lo digo porque yo el año antepasado tuve un accidente y por estar en CEMESA unas 14 horas, le cobraron a la empresa L 7,000. Solo el 20% del total del gasto. ¿Y si hubiera sido pagarlo todo? ¿Cuánto hubiera sido? Por eso nadie va

querer arriesgar a ir a pagar 30 mil lempiras a un hospital privado, si no tiene como pagar."

Mujer del área urbana, nivel socio-económico alto. Grupo Focal en el tema socio-económico. Tegucigalpa, 2011.

...

Otra fuente de inequidad que debe considerarse es el impacto diferenciado que tienen los gastos en salud sobre los ingresos de las personas. Se hace referencia al hecho que cuando los más pobres se enferman y buscan curarse, gastan una proporción más grande de sus ingresos en la compra de medicamentos y en tratamientos que los que tienen mayores ingresos. El gráfico 3.28 muestra esta inequitativa relación.

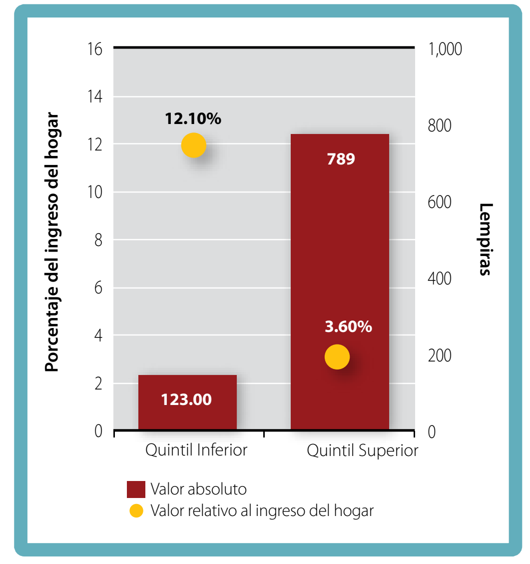
En términos absolutos, una familia del quinto quintil socio-económico gasta más en salud que una familia del primer quintil. Esta relación es de 789 contra 123 Lempiras en gastos promediados en salud. Sin embargo, las familias del primer quintil, gastan el 12.10% de sus ingresos mientras que las familias del quinto quintil apenas gastan el 3.60% de los mismos.

En suma, se constata que en entornos de pobreza extendida como el que existe en Honduras, la mayor parte de la población debe acudir a los servicios de asistencia sanitaria proveídos por el Estado que enfrenta déficits de consideración en cobertura de sus servicios de salud, ya sea en términos de cantidad de centros disponibles y del personal para atenderlos.

Por otro lado, la concentración de los servicios de salud en los grandes centros urbanos dificulta el acceso equitativo a lo largo y ancho del país. Existe un serio problema de encontrar médicos en las zonas rurales del país. Por lo general, los médicos hondureños prefieren trabajar en áreas urbanas, y preferentemente, en los principales centros urbanos del país. Ante esta situación, los médicos voluntarios cubanos y de otras nacionalidades han contribuido a suplir la ausencia de médicos hondureños en áreas remotas del país. Sin embargo, tales iniciativas no son suficientes, ya que personas de diferentes partes del país deben trasladarse, por ejemplo, al hospital insignia de los hospitales públicos, que queda en Tegucigalpa, con todas las dificultades económicas que eso implica en términos de movilización y permanencia en la ciudad capital.

La cobertura de los servicios públicos de salud es uno de los grandes desafíos que Honduras debe enfrentar desde una perspectiva de equidad. Se requieren políticas públicas más amplias y efectivas

GRÁFICO 3.28: Gasto promedio de los hogares en salud, segun quintil socio-económico. 2005/2006



Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2006a, 2006b.

que permitan reducir las brechas de inequidad entre los que tienen menos ingresos y educación, y los que tienen mayores ingresos y educación. He aquí todo un amplio campo para la acción del Estado y para hacer acopio de mejores prácticas de otros países para enfrentar algunos de estos déficits. El tema de los seguros de salud entre los más pobres debe ser objeto de atención preferente. En este mismo sentido es urgente encontrar mecanismos eficientes para enfrentar el serio problema de abastecimiento de medicamentos en el sistema de hospitales públicos del país.

3.3.3 Inequidad en los patrones de consumo alimenticio

...

"El sector productivo ligado a lo que es la seguridad alimentaria en el país es crucial.

Un pueblo alimentado y productivo, es un pueblo con capacidad para pensar, para proponer."

Experto en Salud, Grupo Focal Institucional, Tegucigalpa, 2011.

...

El mantenimiento y conservación de la salud exige una nutrición adecuada. Sin embargo, discernir en términos de inequidad los patrones de consumo alimenticio de los distintos sectores de escala social, es, ciertamente, una cuestión ardua de estudiar, ya que las conclusiones serían parciales si no abordan también temas colindantes tales

RECUADRO 3.1: Seguridad Alimentaria como estrategia de resiliencia para reducir inequidades en los patrones de consumo alimenticio

La propuesta de entender la seguridad alimentaria como estrategia de resiliencia para reducir inequidades en los patrones de consumo alimenticio es valiosa. La seguridad alimentaria se ha puesto en práctica en muchos ámbitos de trabajo para el desarrollo, por ejemplo, a través de la creación de capacidades, tal y como propone el Proyecto de Recuperación Temprana en Honduras, ejecutado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con fondos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Uno de los proyectos incluyó la participaron de 537 familias rurales pobres, quienes a través de la capitalización de los insumos entregados, lograron conformar y fortalecer un total de 23 cajas rurales. Un aspecto importante del proyecto es la diversificación productiva, un paso necesario para la variación de la dieta alimenticia de las familias. Una familia bien alimentada tiene mejores posibilidades de hacer frente a períodos de escasez. Por otra parte, la diversificación productiva aumenta la capacidad de las familias de hacer frente a las pérdidas de cosechas de granos básicos y les brinda la posibilidad de generar algún ingreso adicional.

En lo que respecta a los materiales vegetativos utilizados en los huertos, estos son propios de la zona, como la flor de izote, que no estaba siendo consumida por las familias a pesar de su importancia nutricional. Las acciones de educación alimentaria y nutricional comprenden también capacitaciones prácticas sobre preparación de los diferentes alimentos y ha contribuido para el rescate de estos productos. Como se trata de alimentos locales, el proyecto garantiza la sostenibilidad futura de los huertos. Los insumos distribuidos han servido para rehabilitar las actividades productivas y para aumentar las capacidades de las familias en caso que tengan que enfrentar nuevos fenómenos adversos. La implementación de cosechas de agua, sistemas de micro riego, y silos de almacenamiento, responden a esta estrategia.

Para mejorar el estado de salud de las familias y mejorar su capacidad de respuesta, se ha facilitado infraestructura para la mejora del saneamiento e higiene de los hogares. La política de la FAO en Honduras, reflejada en este proyecto, es capitalizar el valor de los insumos productivos en organizaciones de productores, las cajas rurales, de manera que estas se fortalezcan y los productores puedan salir paulatinamente de la dependencia de apoyos externos.

En cuanto a los insumos no productivos (por ejemplo, letrinas, u otra infraestructura básica), que generalmente se destinan a las familias más necesitadas, no se pide la capitalización monetaria del valor, sino que las familias hagan trabajo comunitario. Por ejemplo, se promueven las campañas de repello de las casas, o campañas de saneamiento comunitarios. Ambas políticas han sido exitosamente aceptadas por parte de las comunidades. El proyecto apoya a su vez iniciativas micro-empresariales nuevas y en marcha. La recuperación y la disminución de la vulnerabilidad de los medios de rurales, es vinculada no solo a las actividades agrícolas, sino también a las actividades de transformación y comercio. El proyecto ha implementado con resultados satisfactorios, la metodología elaborada por la ONG Social Trade Organization (STRO), denominada *Apreciando Lo Nuestro*, que consiste en la dinamización de las economías locales a través la valorización y apreciación de los recursos locales, la implementación de iniciativas económicas a partir de estos recursos, y el seguimiento de estas iniciativas a través de técnicas de acompañamiento empresarial personalizado a los productores. Hasta la fecha, han surgido aproximadamente 118 ideas de negocio, a las cuales se pretende dar acompañamiento a lo largo de los próximos meses.

Fuente: La Tribuna Agropecuaria, Domingo 27 de agosto, 2011.

como la actividad física y los hábitos socio-culturales, los cuales van más allá del ámbito focalizado del presente Informe.

Sin embargo, en base a estudios del consumo de alimentos y patrones dietéticos de la población (PRESANCA - OBSAN-R, 2008) se puede argumentar que las familias de menos ingresos tienen un patrón dietético poco diferenciado, el cual descansa básicamente en los alimentos tradicionales de la dieta hondureña, como son el consumo de maíz y frijoles.

El “maíz”, se ha apuntado en un estudio, “es la fuente más importante de energía alimentaria para las familias hondureñas, particularmente para aquellas del área rural y las de pobreza extrema, las que, respectivamente, obtienen cerca de un tercio y un cuarto de sus necesidades energéticas de este alimento” (PRESANCA - OBSAN-R, 2008, pág. 30). El bajo consumo de productos de origen animal entre los más pobres, da lugar a una ingesta limitada de zinc que estas familias obtienen insuficientemente del maíz. El deficiente consumo de zinc, ha sido vinculado a problemas de desnutrición infantil (PRESANCA - OBSAN-R, 2008, pág. 32).

Se ha evidenciado, que familias que tienen menos recursos económicos para acceder a una dieta variada, se encuentran en una inseguridad alimentaria alarmante en comparación con las familias de altos ingresos, la cual repercute de manera negativa en la salud.

Sin embargo, entre mayor es el nivel de ingreso en los hogares, mayor es el gasto en productos nocivos para la salud tales como las sodas y refrescos azucarados y productos con un alto contenido de grasas dañinas. A esta clase de alimentos de bajo nivel nutricional, hay que agregarle el consumo de azucares y alimentos procesados en forma de golosinas saladas, dulces y similares, (PRESANCA - OBSAN-R, 2008).

La relativa carencia de dinero, señala PRESANCA (2008), no parece ser óbice para que las familias más pobres estén introduciendo en su dieta alimentos azucarados, grasas saturadas y, en general, alimentos refinados y procesados, que se han instalado desde hace tiempo en los patrones de consumo de los diferentes sectores de la sociedad hondureña.

El patrón de consumo y hábitos alimentarios de los hondureños se ha venido modificando en las últimas décadas. La dieta ha ido sustituyendo alimentos simples por alimentos con un mayor grado de elaboración (Cruz, 2006, págs. 10-11). Esto debe ser objeto de atención ya que los estudios muestran que existe una correlación positiva entre el alto consumo de sodas y bebidas y el sobrepeso y la obesidad (PRESANCA -OBSAN-R, 2008, pág. 30). El gráfico 3.29 muestra que el porcentaje de la población femenina que tiene sobrepeso o es obesa, es mayor al 50% en el quintil socio-económico superior, entre las que cuentan con educación superior y en el grupo que se concentra en las zonas urbanas. En cambio, entre las del quintil inferior, que no tienen educación formal y en el grupo que vive en el área rural, este porcentaje oscila entre el 30% y 45%.

El gráfico 3.30 muestra que el porcentaje de

alimentos azucarados consumidos por la población de mayor nivel socio-económico, mayor nivel educativo y que habita en el ámbito urbano, es superior a los de la población rural, con bajos niveles educativos y de ingresos. El consumo de alimentos altos en calorías: sodas y bebidas azucaradas, así como productos alimenticios refinados y procesados, no solo contribuyen al sobrepeso y la obesidad, pero se encuentran también en la base del incremento de la diabetes, una enfermedad metabólica apuntalada por una predisposición genética.

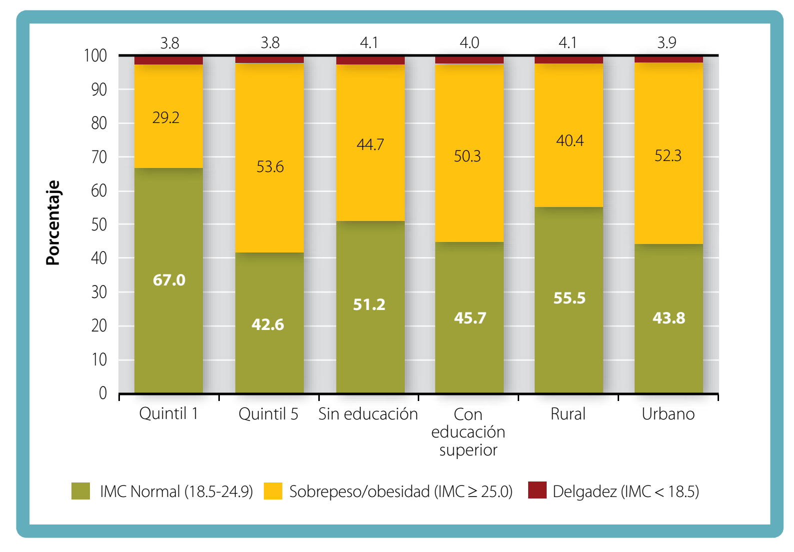
La diabetes no solo afecta a los sectores de altos ingresos que tienen más posibilidad de consumir más alimentos azucarados. También está afectando crecientemente a los más pobres como revela un estudio reciente que señala que en Honduras "la mayor prevalencia de diabetes mellitus e hipertensión arterial en personas con menor escolaridad, y probablemente menor nivel socioeconómico, apoya los resultados encontrados en estudios realizados en otros países, como Bolivia y Brasil. Este fenómeno se relaciona con la menor disponibilidad a la información, la educación y los servicios de salud. De este modo, estas enfermedades deben considerarse ya un problema de salud pública que afecta a los más pobres, y que requiere acciones inmediatas para prevenir y controlar la epidemia que se prevé para los próximos 10 a 15 años" (OPS, 2009b, pág. 58).

El consumo de grasas saturadas también ha sido relacionado positivamente con el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades cardiovasculares. "Las dietas altas en grasas, especialmente grasas saturadas como las de los productos animales y a las del tipo trans como las procesadas en forma de margarina, han sido asociadas con el sobrepeso y la obesidad y con enfermedades crónicas como las cardiovasculares" (OPS, 2009b, pág. 34).[1]

En base a datos estadísticos y a estudios que se han realizado, puede postularse que existen dos polos en los hábitos alimenticios de la población: uno, con un déficit nutricional debido a la carencia de alimentos suficientes y con un alto nivel nutricional, y otro, con un surplus de consumo de calorías que se debe a una mayor posibilidad socioeconómica de acceder a alimentos con un alto contenido en azúcar y grasas dañinas, y por tanto, con un bajo nivel nutricional.

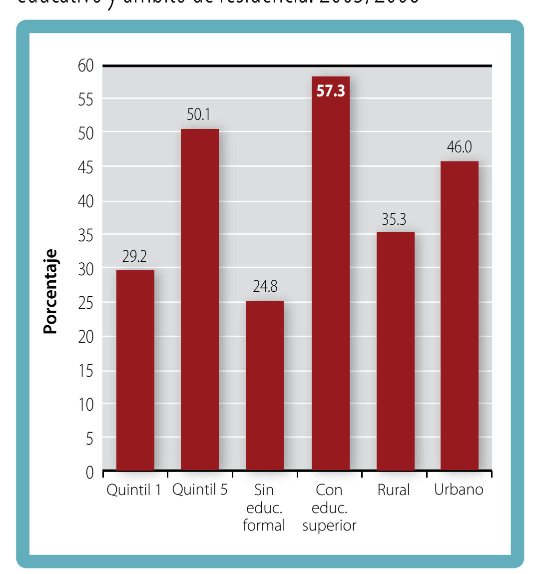
La problemática de un déficit en alimentos con un alto nivel nutricional ha sido claramente identificada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). En su Propuesta de Plan Estratégico 2008-2012, la OPS observa lo siguiente:

GRÁFICO 3.29: Distribución de las mujeres hondureñas de acuerdo a rangos de Índice de Masa Corporal (IMC[1]). 2005/2006



1/ El IMC se expresa como Kg/m2, es decir, se calcula como el cociente entre el peso (expresado en kilogramos) y el cuadrado de la talla (expresado en metros).
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE (2006a).

GRÁFICO 3.30: Proporción de alimentos azucarados consumidos por las madres el día o la noche anterior a la entrevista, según quintil socio-económico, nivel educativo y ámbito de residencia. 2005/2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE (2006a).

"En cuanto al régimen alimentario, la región se caracteriza por el bajo consumo de frutas y verduras, granos integrales, cereales y legumbres. Esto se suma al consumo alto de alimentos ricos en grasas saturadas, azúcares y sal, entre ellos, leche, carne, cereales refinados y alimentos procesados. Esta forma de alimentarse es un factor clave que

aumenta la prevalencia del sobrepeso y la obesidad. Estudios de la población efectuados en la Región revelan que en 2002, del 50% al 60% de los adultos y de 7% a 12% de los niños menores de 5 años de edad tenían exceso de peso o eran obesos" (OPS, 2007a, pág. 69).

Según los datos de la ENDESA 2005/2006, un mayor consumo de frutas y vegetales se correlaciona positivamente con el nivel socio-económico de los hogares y su nivel educativo: entre mayor es el nivel socio-económico y mayor es el nivel educativo, mayor es el consumo de frutas y vegetales, (ver gráfico 3.31).

Los patrones alimenticios actualmente existentes tienen un alto costo en la salud de las personas y para la sociedad en general. Esto le plantea un desafío para la política pública hondureña que debe estar fundado en consideraciones de equidad. Se trata de un problema de salud pública que requiere acciones orientadas a elevar el nivel general de conocimientos de las personas para remover hábitos alimenticios que dañan la salud y adoptar hábitos alimenticios sanos que permiten conservar la salud. He aquí un gran desafío para la Política Nacional de Nutrición (Secretaría de Salud, s.f.), y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2022 (Secretaría de la Presidencia, 2010a), para las autoridades de salud pública y para el sistema educativo nacional.

3.3.4 Inequidad en la afección de enfermedades

Estudios sobre la afección de las enfermedades en América Latina han destacado que hay enfermedades que afectan más a los quintiles de menor ingreso (OPS, 2007b, pág. 67). Estas enfermedades son las infecciosas o parasitarias. Entre ellas se encuentran la hemiliasis, las esquistosomiasis, la filariasis linfática, leptospirosis, la leishmiasis, la cisticercosis, la enfermedad de chagas y la oncocercosis. Estas enfermedades, sostiene un informe de la Organización Panamericana de la Salud, "afectan de manera considerable a las poblaciones indígenas, a los grupos étnicos minoritarios, a los residentes de las zonas marginales y rurales, y a los trabajadores migrantes" (OPS, 2007b, pág. 67).

Lo mismo ocurre en el caso hondureño. Tal como lo muestra el gráfico 3.32, las enfermedades infecciosas tienen una incidencia más alta en los sectores de más bajos ingresos y de menor nivel educativo de la población. Esto no es completamente cierto en el caso de las enfermedades crónicas.

Existe una diferencia de 8.8 puntos porcentuales entre el quintil 1 y el quintil 5 a favor de este último. Esto significa que los pobres adquieren más de enfermedades infecciosas (malaria, diarrea/vómito, tuberculosis, fiebre y cefalea) que los más acomodados en términos de nivel socioeconómico. Visto por nivel educativo, la diferencia es menor. Hay una diferencia de 4.6 puntos porcentuales entre las personas que no tienen ninguna escolarización y los que tienen educación superior, en beneficio de éstas últimas.

¿Cómo se explica esta diferencia? Un elemento clave a considerar son las inequidades entre las condiciones sanitarias que deben enfrentar los más pobres en términos de acceso a agua de calidad, a vivienda y a saneamiento ambiental. Las brechas que existen entre los más pobres y los más acomodados en estos servicios, pueden ser reducidas mediante una política estatal que privilegie, por razones de equidad, el mejoramiento de los mismos.

En el caso de las enfermedades crónicas (diabetes, hipertensión y artritis), la diferencia entre el quintil 1 y el quintil 5, es de 3.3 en beneficio del primero. Esto significa que los que tienen más ingresos están más expuestos a enfermedades que tienen que ver con patrones de nutrición basados en alimentos procesados e industrializados que los más pobres, un porcentaje significativo de los cuales viven en el área rural y aún están ligados a patrones tradicionales de nutrición. No hay diferencias significativas en el caso de las enfermedades crónicas, si les ve desde la óptica del nivel educativo. Sin embargo, otras fuentes parecen indicar justamente lo contrario, es decir, que la educación importa.

Según ha señalado la OPS, "varios estudios han mostrado que las personas con poca educación formal tienen mayor riesgo de presentar enfermedades crónicas no transmisibles. La diabetes se ha relacionado con bajo nivel de escolaridad en múltiples estudios poblacionales en adultos y adultos mayores. La Encuesta Nacional de Salud de Chile (2003) mostró también que la prevalencia de hipertensión arterial, obesidad, sedentarismo y enfermedades crónicas de las vías respiratorias fue significativamente más alta entre las personas de bajo nivel educativo" (OPS, 2007b, pág. 141).

Como ha indicado un estudio sobre la diabetes en Honduras que ya se ha citado, "la mayor prevalencia de diabetes mellitus e hipertensión arterial en personas con menor nivel de escolaridad y probablemente menor nivel socioeconómico, apoya los resultados encontrados en estudios en otros países, como Bolivia y Brasil. Este fenóme-

no se relaciona con la menor disponibilidad y accesibilidad a la información, la educación y los servicios de salud" (OPS, 2009b, pág. 58).

En esta misma dirección, estudios realizados en Perú, por ejemplo, muestran que un nivel alto de educación y de información, son claves para evitar el sobrepeso en las mujeres (OPS, 2009b, pág. 141). También han mostrado que al disminuir el nivel socioeconómico de las personas, "aumenta la prevalencia de varios factores de riesgo (como el colesterol elevado, la diabetes, el sobrepeso y la obesidad) para las enfermedades crónicas. El riesgo relativo de presentar enfermedad cardiovascular en el nivel socioeconómico más bajo, fue cuatro veces mayor que el de los estratos socioeconómicos más altos. Otros estudios realizados en Brasil, Chile y Perú, demostraron que las personas de bajos ingresos eran las que menos practicaban la actividad física" (OPS, 2009b, pág. 141).

Desde la perspectiva de una política pública de equidad, la educación y el acceso a información para conservar la salud es clave y debe ocupar un lugar preferente en la política de salud. Las sinergias entre educación y salud han mostrado buenos resultados en otros países de América Latina (Urcullo y Bitrán, s.f.).

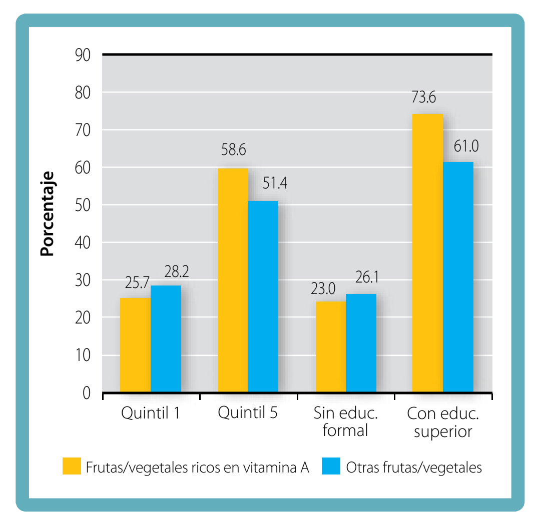
3.3.5 Ganancias y acciones estratégicas para reducir las inequidades en el sector de salud hondureño

Las ganancias de reducir las inequidades en el sector de salud hondureño son tan variadas como los lineamientos a seguir. Por ende, se consultó a la población hondureña su opinión acerca de las ganancias que traería consigo si la reducción de las brechas de inequidad en el acceso a servicios salud se produjera.

A juicio de la población adulta encuestada, las principales ganancias de reducir las brechas de inequidad en el acceso a salud serían, en orden descendente: a) disminuiría el porcentaje de personas enfermas (31.9%); b) disminuirían los niveles de mortalidad (19.5%); c) disminuiría el gasto de los hogares en cuestiones de salud (19.4%), y, d) Honduras sería un país más productivo, en términos de mejores rendimientos en el estudio y el trabajo (16.5%). Predominan en la percepción de los encuestados los impactos directos que tendría la equidad en el sector de salud sobre el bienestar de las personas y el desarrollo del país.

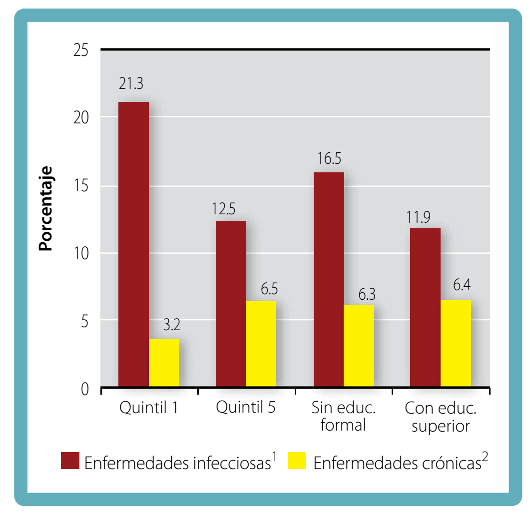
A la hora de desagregar las opiniones de los encuestados, se observa que los que tienen educación superior y se ubican en el quinto quintil socio-económico le conceden, ligeramente, más

GRÁFICO 3.31: Proporción de frutas y vegetales consumidos por las madres el día o la noche anterior a la encuesta, según quintil socio-económico y nivel educativo. 2005/2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE (2006a).

GRÁFICO 3.32: Enfermedades ambulatorias seleccionadas (infecciosas y crónicas), padecidas por los hondureños en los 30 días previos a la encuesta, según nivel educativo y quintil socio-económico. 2005/2006



(1): Incluye malaria, dengue, diarrea/vómito, tuberculosis, fiebre y cefalea/cefalalgia. (2): Incluye diabetes, hipertensión y artritis.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE (2006a).

importancia a las cuestiones de la productividad del estudio y el trabajo que los que no tienen escolarización y se ubican en el primer quintil. En cambio, los de menor nivel socioeconómico dan mayor importancia al peso de los gastos en salud en sus hogares. De manera recurrente, el patrón de los que tienen educación superior y se

RECUADRO 3.2: Los daneses pagarán más por alimentos con grasas

Dinamarca se ha convertido en el primer país del mundo que impone un gravamen adicional a los productos que contienen las perjudiciales grasas saturadas, como mantequilla y papas de bolsa.

Si los daneses desean comer mantequilla o margarina pagarán US$0,45 más por paquete, US$0,12 extra por cada bolsa de papas fritas y US$0,20 más por cada medio kilo de carne molida.

También se gravarán los aceites, productos lácteos con alto contenido de grasa, como crema batida y crema fresca, y todos los alimentos que contengan más de 2,3% de grasa saturada, incluidos productos procesados como galletas, pasteles y dulces.

El impuesto adicional será de US$2,90 por cada kilogramo de grasa saturada.

El Gobierno danés espera que la introducción de este impuesto a las grasas conduzca a una reducción de 10% en el número de personas obesas en el país.

Dinamarca, sin embargo, no sufre un problema tan grave de obesidad como otros países de Europa y del resto del mundo.

Sólo 10% de su población es clasificada con sobrepeso, pero aun así las autoridades esperan que se reduzcan las muertes prematuras en el país causadas por enfermedades cardiovasculares.

En el Reino Unido -donde vive la población más obesa de Europa con tasas de sobrepeso de 20%- se está pidiendo imponer una medida similar para reducir el problema.

Sin duda, muchos en otros países estarán analizando la situación con interés ya que ésta será la primera vez que podrán medirse los efectos en la práctica.

Un estudio llevado a cabo en el Reino Unido en 2007 en la Universidad de Oxford reveló que la combinación de la introducción de impuestos en la comida poco saludable y de descuentos tributarios en frutas y vegetales podrían salvar 3,200 vidas al año en este país.

Quienes están a favor de esta medida afirman que, además de salvar vidas, el dinero recaudado del impuesto a las grasas puede ser utilizado para financiar campañas de salud para dietas sanas o subsidios para equipos de ejercicio en las escuelas.

Fuente: Artículo de la BBC, consultado el 11 de Octubre del 2011.http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/09/110930_impuesto_grasas_dinamarca_men.shtml.

ubican en el quinto quintil es el de darle mayor importancia a los aspectos relativos a la reducción de la inequidad en otros ámbitos de la sociedad y su aporte correlativo en la construcción de una sociedad más justa.

Tomando en cuenta la percepción del hondureño adulto promedio sobre las ganancias de reducir las inequidades en el sector de salud, se preguntó a los mismos sobre cuáles deberían ser las acciones estratégicas que habría que realizar para que todos los hondureños y hondureñas alcancen mejores niveles de atención en salud (ver gráfico 3.34).

Las dos opciones predominantes son: abastecer de suficientes medicamentos y materiales a los hospitales y centros de salud públicos (34.8%), e incrementar el número de hospitales o centros de salud y de personal médico (33.6%). A estas dos opciones se le agregan otras opciones de menor relevancia porcentual como ampliar la cobertura del Instituto Hondureño de Seguridad Social (8.3%), promover la medicina preventiva, alternativa y naturista, (6.9%), impulsar una política para que los municipios administren la salud pública (6.6%), estimular la participación del sector privado y las ONGs para brindar servicios de salud (5.4%) y crear incentivos privados para ampliar la cobertura de los seguros médicos privados (3.8%).

Los datos desagregados no muestran mayores variaciones en las acciones estratégicas a seguir. Tanto a nivel de ámbito de residencia, como quintil socioeconómico, las opciones estratégicas básicas son abastecer de suficientes medicamentos y materiales a hospitales y centros de salud e incrementar el número de hospitales y de personal médico. Estas prioridades son compartidas por los grupos étnicos y el resto del sector urbano.

En resumen, existen barreras y deficiencias del sistema de salud que crean un círculo vicioso que obstaculiza el acceso gratuito y de calidad a servicios básicos de salud y un nivel relativamente bajo de oportunidades para fomentar el bienestar de los individuos. Se advierte también la carencia de una noción de justicia distributiva en el acceso y cobertura de los servicios de salud y la falta de mecanismos que equilibren la prevención y el tratamiento de enfermedades para toda la población. Fomentar el desarrollo de un sistema de salud equitativo no solo sería clave para lograr mayores niveles de bienestar a la población. Serían también de gran importancia para lograr mayores niveles de productividad y de crecimiento económico (ver Alleyne y Cohen 2002).

3.4 Transferencias monetarias condicionadas para salud, educación y nutrición

En este capítulo se ha planteado que las disparidades existentes en el sector de la educación y la salud son injustas, innecesarias y remediables. Por lo tanto, se requieren políticas públicas deliberadas, vigorosas y sustentables que puedan crear un impacto inter e intrageneracional para fomentar el desarrollo de las capacidades de los individuos y suplir de manera satisfactoria y suficiente necesidades básicas, tales como salud y educación.

Un planteamiento que ha tenido efectos positivos son los programas de transferencias monetarias condicionadas, los cuales han formado parte de los sistemas de protección social en América Latina durante los últimos años. Por Protección Social se entiende las modalidades de intervención en el área social orientadas a "neutralizar o reducir el impacto de determinados riesgos sobre el individuo y la sociedad" (Fonseca, 2006, pág. 2).

En este campo de acción, los programas de transferencias monetarias condicionadas son transferencias en dinero que se dan a familias con hijas e hijos menores de edad con el fin de fomentar mejoras en el desempeño escolar, en el cuidado

de la salud y la nutrición de los mismos. Por regla general, las familias que reciben estas transferencias monetarias se obligan a cumplir las condiciones que establecen las instituciones del Estado que las otorgan. Por ello, se prefiere hablar de transferencias con corresponsabilidad. Las transferencias monetarias condicionadas se otorgan en su mayoría a las madres de familia. También hay transferencias que van orientadas hacia los jóvenes y hacia las personas de la tercera edad.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas se iniciaron en América Latina en la segunda mitad de la década de los noventas. Son emblemáticos los siguientes programas: *Progresa*, más tarde conocido como *Oportunidades* de México (1997), la *Bolsa Escolar* de Brasil (1997), *Familias en Acción* de Colombia (2001), *Chile Solidario* de Chile (2002) y *Jefes y Jefas de Familia* de Argentina (2002) (Fonseca, 2006; Banco Mundial, s.f.).

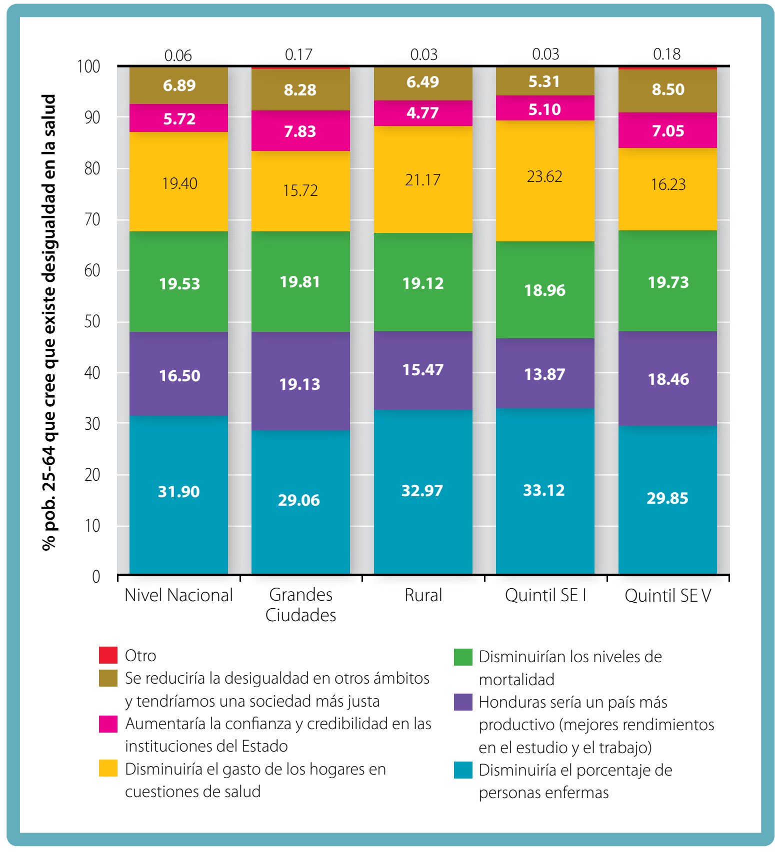
3.4.1 Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Honduras: el caso del PRAF

En Honduras, los programas de transferencias monetarias condicionadas se inician en 1998 con un proyecto piloto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) adscrito al Programa de Asignaciones Familiares (PRAF), conocido como PRAF II. El PRAF, como iniciativa de compensación social, nació en el año de 1990. Estos mecanismos son instrumentos para reducir las inequidades en el sector social hondureño y resulta conveniente una revisión histórica para comprender, no solo el surgimiento y la evolución de los programas de transferencias monetarias condicionadas en Honduras, sino también su impacto para reducir las inequidades sociales en el país.

El PRAF ha tenido tres fases claramente diferenciadas: una primera fase que va desde 1990 hasta 1998. Una segunda fase que va desde 1998 hasta 2006 y una tercera fase que va desde 2006 a 2009.

Según Franco (2008, pág. 13), en la primera fase del PRAF, fueron representativos los siguientes: 1) el bono escolar; 2) el bono materno infantil, y, 3) el bolsón escolar. El bono escolar fue el primero de los bonos otorgados por el PRAF y data de mayo de 1990. Tiene como objetivos declarados: a) contribuir al incremento de la matrícula; b) contribuir a reducir los índices de repetición, deserción y ausentismo escolar, y, c) aumentar la capacidad de adquisición de bienes para contribuir a la seguridad alimentaria y la reducción

GRÁFICO 3.33: Ganancias del país al reducir la desigualdad en el acceso a la atención en salud, según ámbito de residencia y quintil socio-económico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

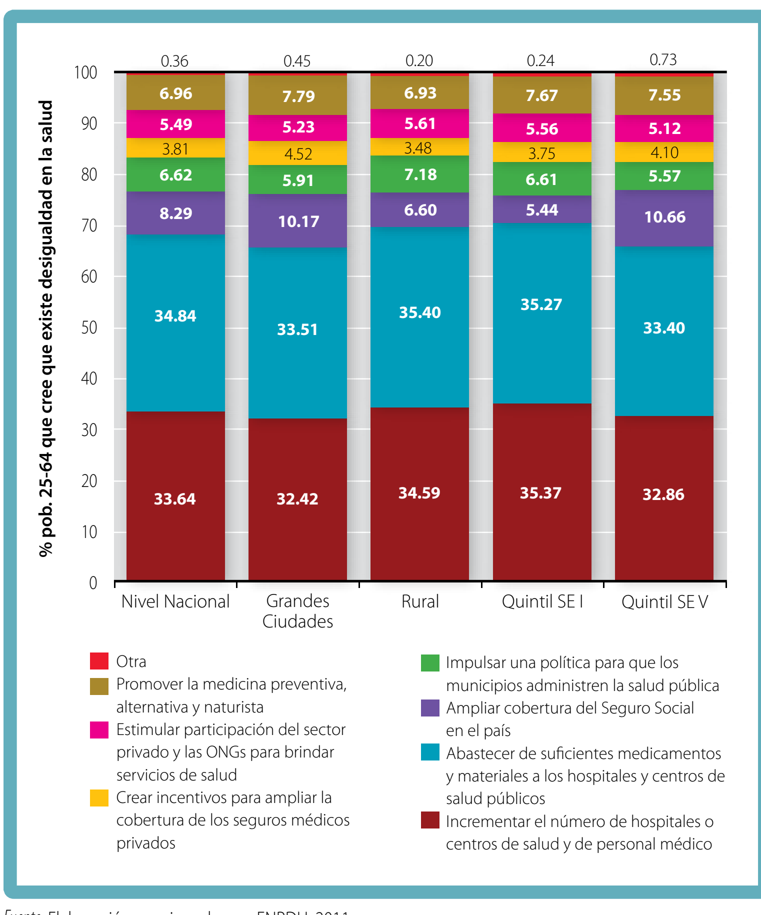
de la pobreza. Operó casi en forma paralela al *bono materno infantil*, que se inició en diciembre de 1990. Este último es un bono orientado a mejorar la dieta alimenticia y aumentar la cobertura de los servicios básicos de salud de mujeres embarazadas, niños y niñas menores de cinco años desnutridos o en riesgo de desnutrición.

El *bono escolar* comenzó siendo de 3 dólares mensuales, fue aumentado a cuatro dólares en 2007. El bono materno infantil, que se inició con un aporte de 3 dólares por mes, fue incrementado a 5 dólares en 2007. En julio de 1992 se inició el *bolsón escolar*, una suerte de bono en especie, asociado al bono escolar, orientado a dotar a los niños y niñas matriculados en primero y segundo grado de sus implementos escolares.

El *bono nutricional*, que se inició en 1998, contribuyó a apuntalar el bono materno infantil. Se trataba de una transferencia a hogares con niños y niñas menores de cinco años y en riesgo de desnutrición.

Durante esta primera fase, los bonos del PRAF se otorgaron sin condicionalidades claramente es-

GRÁFICO 3.34: Percepción de los adultos hondureños acerca de qué se debe hacer para alcanzar mejores niveles de atención en salud, según ámbito de residencia y quintil socio-económico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

tablecidas [2] y fue financiada con fondos nacionales (CEPAL, 2009, pág. 50).

La segunda fase del PRAF (PRAF II) fue un proyecto piloto diseñado con el objetivo declarado, según un documento del BID, de lograr "la transición del modelo actual que es compensatorio y de incentivos a la demanda, a un modelo que acumule capital humano de los más pobres. Su finalidad es que en el futuro impacte en la población menos favorecida para que salgan de la pobreza al darles oportunidad de mejorar la salud y la educación a sus hijos y así tener mejores condiciones de vida" (Emma y O´Connell, 2006, pág. 5).

El PRAF II se inició el 27 de noviembre de 1998, casi un mes después del Huracán Mitch. Este proyecto piloto operaba en 24 municipios de las zonas rurales del país (CEPAL, 2009, pág. 51). El PRAF II logró introducir, se dice en tono evaluativo, "un nuevo modelo de intervención que incluye transferencias condicionadas a matrícula y asistencia regular a las escuelas y atención de salud para niños de 0-5 años y mujeres en embarazo, con un enfoque familiar y una duración establecida de 4 años de intervención" (CEPAL, 2009, pág. 51). La fase II del PRAF benefició a 40.000 hogares de los setenta municipios más pobres del país (CEPAL, 2009, pág. 51). Para financiar este proyecto, el BID desembolsó 40,251.650.98 dólares (CEPAL, 2009, pág. 4).

La fase II del PRAF tuvo tres componentes: 1) Nutrición y Salud Materno Infantil; 2) Educación, y, 3) fortalecimiento institucional. El interés del presente Informe se centra básicamente en los primeros dos componentes.

El primer componente dispone de dos subsidios: 1) un bono dirigido a madres embarazadas y niños con el objetivo de: a) fomentar el consumo de alimentos que mejoren sustancialmente la ingesta de niños y madres embarazadas en condiciones de extrema pobreza, y, b) incrementar la utilización de servicios de salud materno infantil, y, 2) un subsidio dirigido a los proveedores para asegurar la atención de salud oportuna.

El segundo componente, tiene dos tipos de subsidio: 1) un bono dirigido a aumentar la demanda efectiva de servicios educativos que se otorgaba a las familias con niños menores de 12 años asistentes del primero al cuarto grado, y, 2) un subsidio a las asociaciones de padres de familia para fomentar la autogestión escolar y estimular su participación en las actividades escolares, (Emma y O´Connell, 2006, pág. 6).

Cada uno de estos bonos tiene condicionalidades claramente establecidas. En el caso del bono de educación, las familias deben matricular sus niños y niñas según el calendario escolar, garantizar que no pierdan más de 20 días de asistencia a clases en el año escolar y evitar que repitan el grado más de una vez. En el caso del bono de nutrición y salud materno infantil, las condiciones son las siguientes: realización de cinco visitas para control natal durante el embarazo, el control perinatal, controles nutricionales y de salud para los niños (Cohen, s. f.; Franco, 2006).

Durante la segunda fase del PRAF financiada por el BID, el PRAF, que para distinguirlo del proyecto del BID PRAF II y PRAF III, se le llamó el PRAF Nacional, continuó administrando los bonos con que había venido funcionando desde 1990. Sin embargo, hacia finales del año de 2006, se produjo la homologación del PRAF Nacional con el PRAF fase III, incluyendo el sistema de focalización, la creación de un registro único de beneficiarios y el pago a través del sistema bancario.

Es en este contexto, que a partir del año 2007, se inicia "la promoción y monitoreo de corresponsabilidades en salud y educación en el programa nacional, representado una reforma significativa para la institución" (CEPAL, 2009, pág. 50).

La tercera fase del PRAF (PRAF III), que fue visualizada como un Programa Integral de Protección Social, buscaba beneficiar a unos 20.000 hogares en 24 municipios ubicados en áreas rurales. El PRAF III entrega un conjunto de bonos que reciben las familias y otros bonos de carácter institucional. Entre los primeros se encuentran los siguientes: a) un bono escolar de 97 dólares por familia al año; b) un bono de salud de 50 dólares por familia al año; 3) un bono solidario (nutrición) de 114 dólares por familia al año, y, 4) el incentivo de parto institucional, que consiste en 60 dólares por evento.

Entre los segundos se encuentran los siguientes: a) un bono a la oferta en educación de 1000 dólares anuales por Asociación de Padres de Familia (APF), y, b) un bono a la oferta de salud de 900 dólares para Comités de Usuarios de Salud (CUS) (CEPAL, 2009, pág. 55).

Las condicionalidades para los tres primeros bonos son las siguientes: a) bono escolar: matricular a los niños y niñas atendiendo al calendario escolar y garantizar que falten menos de 9 días a clase sin justificación por trimestre. Este bono va dirigido a niños y niñas que cursen hasta sexto grado o que sean menores de 14 años; b) bono de salud: la asistencia a centros de salud para control de peso, inmunización y desparasitación, recibimiento de suplementos nutricionales y asistencia a talleres informativos; y, c) bono solidario: la firma de una acta de corresponsabilidad y la asistencia a las asambleas comunitarias (CEPAL, 2009, pág. 55 y 57).

Con fondos nacionales, el PRAF III financió a su vez el *bono juvenil* que otorga a jóvenes de 14 a 30 años cuatrocientos lempiras anuales. Son corresponsabilidades de los jóvenes receptores: a) asistir diariamente a clases; b) cumplir con las reglas y controles del PRAF; c) cumplir con los reglamentos y normas disciplinarias de cada centro educativo; d) obtener una calificación mínima del 70% y, e) participar en actividades de carácter cívico y social.[3] El cuadro 3.9 resume las líneas maestras de los bonos.

CUADRO 3.9: Programas de transferencias condicionadas en Honduras y sus principales características

Fases del Programa	Transferencias condicionadas	Criterios de elegibilidad para transferencias	Otras transferencias
Programa de Asignación Familiar (PRAF) fase I	• Bono escolar de 1º. a 6º, grado (1990) • Bono materno infantil (1991) • Bolsón escolar (1992)	• Hijos e hijas < 5 años con discapacidad o riesgo de desnutrición • Mujeres embarazadas • Hijos e hijas entre 6 y 14 años cursando hasta 6o. grado en escuelas públicas	• Bono tercera edad (1993) • Incentivo al Desarrollo Integral de la Mujer (1998)
PRAF-BID fase II	• Bono de nutrición y salud (1998) • Bono escolar (1998)	• Hijos e hijas < 3 años • Mujeres embarazadas o lactantes • Hijos e hijas entre 6 y 12 años que no han terminado 4º. grado	• Incentivo a la calidad en salud (oferta en salud), por centro de salud • Incentivo al desarrollo del aprendizaje (oferta en educación) por centro educativo
PRAF-BID fase III	• Bono de nutrición (2005-2006) • Bono de salud (2006) • Bono estudiantil (2007) • Bono escolar (2008)	• Hijos e hijas < 6 años en riesgo de desnutrición o con discapacidad • Mujeres embarazadas o lactantes • Hijos e hijas entre 6 y 14 años cursando hasta 6º. grado en escuelas públicas • Estudiantes de secundaria matriculados en colegios públicos	• Bono mano solidaria (2006) • Incentivo parto institucional a mujeres embarazadas • Bono a la oferta en salud a Comités de Usuarios de Salud (CUS) • Bono a la oferta en educación, a Asociación de Padres de Familia (APF) • Desarrollo Integral de la Mujer
Fondos Nacionales PRAF	Bono Juvenil	Jóvenes de 14-30 años	

Fuente: Elaboración propia en base a Franco, 2008.

3.4.2 Programas presidenciales de transferencias

3.4.2.1 La Red Solidaria

La Red Solidaria fue una iniciativa impulsada por el Gobierno de Manuel Zelaya Rosales (2006-2009) creada por el Decreto Ejecutivo No. PCM 33-2006 del 13 de septiembre de 2006, (Grupo Sociedad Civil, 2007, pág. 3). Estaba bajo la coordinación del Despacho de la Primera Dama y agrupaba todos los programas adscritos al gabinete social. El cuadro 3.10 reproduce todos los programas sociales que estaban bajo la jurisdicción de la Red Solidaria.

La Red Solidaria fue apoyada por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo de 27.9 millones de dólares bajo la modalidad de Préstamo Basado en Políticas, el cual es un préstamo de ajuste estructural (Grupo Sociedad Civil, 2007, pág. 10).

CUADRO 3.10: Plan Básico de la Red Solidaria

Modelos de Intervención	Institución Ejecutora	Objetivo Potencial
Centros Comunitarios de Educación Prebásica (CCEPREB) (ampliación de cobertura en educación pre básica	Secretaría de Educación	• 50,500 niños/as 4 - 6 años
Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) (ampliación cobertura educación básica)	Secretaría de Educación	• 414,600 niños/as 6 - 15 años
Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos (PRALEBAH - EDUCATODOS)	Secretaría de Educación	• 274,770 analfabetos mayores de 15 años
Atención Integral Familiar en Salud Comunitaria con Equipos Itinerantes (atención materno-infantil, prevención de embarazo, ETS/SIDA, atención a desnutrición crónica).	Secretaría de Salud	• 250,000 hogares • 94,250 menores de 5 años • 93,575 menores de 5 años
Merienda Escolar y Brigadas	Programa Escuela Saludable (Secretaría del Despacho Presidencial)	• 465,100 niños/as de 5-12 años
Crédito DI - Mujer	PRAF	• 140,000 mujeres jefas de hogar
Apoyo al pequeño productor agrícola (BONO TECNOLÓGICO)	SAG	• 160,000 bonos
Inversiones Productivas	PRONADERS	• 120 millones de lempiras invertidos
Infraestructura de agua potable, de eduación, de salud, saneamiento básico y mejoramiento de viviendas.	FHIS	• 61,000 hogares sin agua para consumo • 67,750 hogares sin saneamiento • 1,500 centros educativos construidos/remodelados • 520 CESAR construidos/ remodelados
Transferencias Monetarias Condicionadas: Bono Materno Infantil, Bono Escolar Primero a Sexto Grado, Bolsón Escolar, Bono Tercera Edad	PRAF	• 100,000 hogares con gestantes y menores de 6 años • 200,000 hogares con niños de 6 - 14 años
Registro de Personas	RNP	• 24,625 indocumentados menores de 5 años

Fuente: Grupo de Sociedad Civil, 2007, pág. 7.

3.4.2.2 El Bono Diez Mil

El Programa Presidencial Salud, Educación y Nutrición "Bono Diez Mil", conocido popularmente como *Bono Diez Mil*, se encuentra bajo la dirección de la Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial y está a cargo de una Coordinadora Nacional (La Gaceta, 2010a). Se trata de un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigidas hacia los hogares en pobreza y extrema pobreza, que tienen niños, niñas y adolescentes incorporados al sistema escolar. El Bono Diez Mil fue aprobado por el Presidente Lobo Sosa en consejo de Ministros el 13 de abril de 2010 (La Gaceta, 2010b).

El cuadro 3.11 contiene la condicionalidad a que deben ajustarse los receptores del Bono Diez Mil y el monto de dinero que reciben.

El Bono Diez Mil mantiene criterios análogos a los utilizados por las transferencias monetarias condicionadas del PRAF y tiene cobertura a nivel nacional. En el 2010, el Bono Diez Mil llegó a 150.000 hogares. Se espera que hayan sido incorporados 225.000 nuevos hogares al 2011. La meta para 2012 es de 60.000 hogares de familias pobres y en extrema pobreza. Para el logro de esta meta, el Bono Diez Mil cuenta con 270 millones de dólares. De ellos, 40 millones de dólares proceden de un préstamo del Banco Mundial, 150 millones de dólares del Banco Centroamericano de Integración Económica, 75 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo y 5 millones de fondos nacionales, (Secretaría de Estado, 2010b, pág. 17). Las transferencias monetarias condicionadas se hacen a través del PRAF.

3.4.3 Percepción del impacto de los programas de transferencias monetarias condicionadas

Desde el punto de vista de la percepción de la población hondureña, se observa que a nivel nacional la población está de acuerdo en que los bonos de protección social tienen un impacto positivo en el rendimiento escolar, la salud materna e infantil y la creación de capacidades que ayudan a las familias beneficiadas a salir de la pobreza (ver gráfico 3.35). Sin embargo, en los datos desagregados por ámbito de residencia y quintil socioeconómico, se observa que en las grandes ciudades y en el quinto quintil socio-económico, la percepción es menos positiva con respecto a los impactos mencionados. En cambio, el segmento de la población que pertenece al primer quintil socioeconómico y residen en zonas rurales sí está mayormente de acuerdo en que se crean capacidades que les ayudan a salir de la pobreza.

La percepción de la población hondureña expresada en la ENPDH 2011 se puede matizar con algunas de las evaluaciones de impacto de los programas de transferencias, los cuales incluyen bonos de protección social.

En relación al PRAF I, se ha dicho que no se obtuvieron resultados significativos. Al menos dos problemas explican estos resultados: a) serios problemas de inclusión y exclusión beneficiando a familias que no eran parte de la población objetivo y dejando fuera a familias que si lo eran, y, b) la im-

RECUADRO 3.3: El registro de las personas: un paso fundamental para disminuir las brechas de inequidad

En Honduras, un país con el 61.9% de la población de más de 8 millones de personas viviendo en pobreza y el 41.6% viviendo en pobreza extrema (INE, 2011) se están realizando múltiples esfuerzos en materia de protección social, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los grupos más pobres y vulnerables del país. A pesar de los esfuerzos, sin embargo, son las personas pertenecientes a estos grupos poblacionales quienes precisamente tienden a quedar excluidas de los beneficios de la protección social, por el simple hecho de no estar debidamente registradas como ciudadanos y ciudadanas.

Entre las razones principales que existen para que las personas no se registren oficialmente se encuentran el desconocimiento de los beneficios que se derivan de contar con una partida de nacimiento o una tarjeta de identidad, y el desconocimiento del procedimiento a seguir para quedar debidamente registrado. Un estudio reciente encontró que más del 20% de la población que participó en el censo del Programa de Asistencia Familiar (PRAF), están excluidos de los beneficios ofrecidos a través del mismo.

Aunque el derecho a la inscripción o registro es uno de los primeros derechos que cada persona adquiere al nacer, tal como lo reconoce el marco legal internacional y nacional, miles de personas se encuentran al margen del goce de este derecho, sin el cual tampoco pueden hacer efectivos otros derechos que son inherentes a su condición humana, tales como recibir atención en un centro de salud, asistir a la escuela, buscar empleo o el simple acto de cambiar un cheque o realizar un trámite similar.

Quien no tiene un documento oficial de identificación, se encuentra automáticamente en una situación de desventaja. Esa persona está limitada en el ejercicio de sus derechos y está en riesgo de profundizar su nivel de pobreza e inequidad social.

De cara a superar este obstáculo, el PNUD, con el financiamiento de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), gestionó la creación del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de Capacidades de Gestión del Registro Nacional de las Personas (RNP).

En una efectiva sinergia con representantes de las autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil, quienes fueron capacitados para actuar como promotores registrales, se lograron avances importantes, incluyendo la reducción del índice de subregistro a nivel nacional de 8% en el 2010 a 5.5% en el 2011. En zonas con altos índices de subregistros, como en la Mosquitia, las brigadas móviles del RNP llegaron a registrar a sus habitantes lo que está comenzando a dar un giro cualitativamente positivo a la vida de más de quince mil personas misquitas.

Debido a este acto, en el municipio de Puerto Lempira, el subregistro se redujo de un 26% a un 7 % en menos de seis meses. En términos absolutos, esto significa que de una población de 36,976 habitantes, se atendieron 14,459 personas de las cuales 7,013 no estaban registradas, por distintas razones y, por tanto, no tenían su tarjeta de identidad. En este proceso, se generaron nuevas prácticas, instrumentos y metodologías a nivel institucional que cuentan con participación directa de otras entidades estatales, como gobiernos locales, los ministerios de Salud y Educación, programas afines para el desarrollo local y de la sociedad civil local en general.

Esther, una joven misquita de 17 años, embarazada de su primer hijo, decidió compartir su historia y brindarle beneficios a su hijo que ella no tuvo. *"Yo vivía en una aldea muy lejos del pueblo, para mis padres no fue nunca necesario inscribirme en el registro civil, porque decían que para nada me iba a servir, y tampoco me iban a poner a la escuela porque estaba muy lejos. Pero cuando pusieron la escuela en mi comunidad yo quería aprender a leer y escribir. Ya tenía más de 10 años y no me querían aceptar, además mis padres decían que ya estaba muy grande, pero finalmente de tanto suplicar a mi madre, un día me llevo a la escuela y habló con la profesora. Ella era buena persona y dijo que aunque ya estaba pasada me aceptaría, pero cuando pidió mi partida de nacimiento, y yo no la tenía, me sentí muy triste. Cuando les dije a mis padres dijeron que no tenían dinero para venir al pueblo a pedirla. Estuve asistiendo por un tiempo pero al final del año me la pidieron de nuevo y entonces mejor me retiré. Ahora no perderé la oportunidad de sacarla porque cuando voy al centro de salud no me quieren atender tampoco, también en el programa de maestro en casa en el que puedo volver a la escuela me la han pedido. Antes pensé que no la podía sacar porque no sabía cómo hacerlo y mucha gente en la comunidad me decía que tenía que pagar para que me la sacaran, pero ahora que el promotor registral llegó a la aldea me explicó que no tengo que pagar nada. Estoy muy contenta que al fin puedo tener mi partida de nacimiento, ahora no me dará vergüenza cada vez que me la pidan. El promotor también me explicó qué tengo que hacer para cuando el niño nazca porque no quiero que el pase por lo mismo que yo".*

Es de suma importancia que se continúen estos esfuerzos a nivel nacional, acompañados de campañas que resaltan los beneficios que las personas adquieren al registrarse como ciudadanos y ciudadanas. De esta forma, se estará contribuyendo a reducir las brechas de inequidad, al incluir a la población previamente excluida, en programas sociales, de asistencia y protección social implementándose en el país.

Con el apoyo de donantes como el Banco Mundial, el BID y agencias de las Naciones Unidas, a través de iniciativas como el Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Desarrollo Social de Honduras para Establecer las Bases del Sistema de Monitoreo y Evaluación Sectorial, y el Registro Nacional de la Primera Infancia (RENPI), se están fortaleciendo alianzas interinstitucionales y se están generando herramientas como el Registro Único de Beneficiarios (RUB), mediante las cuales el Estado estará en mayor capacidad de conocer cuáles zonas presentan las cifras más altas de subregistro y a la vez poder brindar un monitoreo de los servicios y beneficiarios de programas sociales a nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia en base a Lezama (s.f.).

plementación de los incentivos del lado de la oferta fueron muy débiles (CEPAL, 2009, pág. 61).

En relación al impacto del PRAF II en materia de educación se ha reconocido que logró "aumentar el contacto de los niños beneficiados con sus escuelas, disminuyendo su probabilidad de desertar y aumentando la tasa de asistencia. Sin embargo, ello no reflejó un mejoramiento en su rendimiento escolar, analizado a partir de las tasas de aprobación" (CEPAL, 2009, pág. 62).

En este mismo sentido, se ha indicado que "las tasas de asistencia entre grupos de intervención y de control, muestran que los niños de las familias que recibieron el bono escolar asistieron, en promedio, un día más por mes de clase. Hay asimismo una reducción significativa en la deserción escolar de los receptores de bonos. La tasa de abandono entre los beneficiarios fue la mitad que entre los niños sin bonos. Sin embargo, se ha señalado que ello podría explicarse, al menos en parte, por factores estacionales. Se incrementó en 10% la aprobación del primer grado entre los niños con bonos" (Franco, 2008, p. 23). Aunque no se trata de una transferencia monetaria condicionada, el programa de la merienda escolar tiene un gran impacto en la asistencia y la retención escolar. Este programa se inició en 1998 y ya para el año 2010, la merienda escolar contaba con una cobertura de 1.345.793 niños y niñas de 17.573 centros escolares.[4]

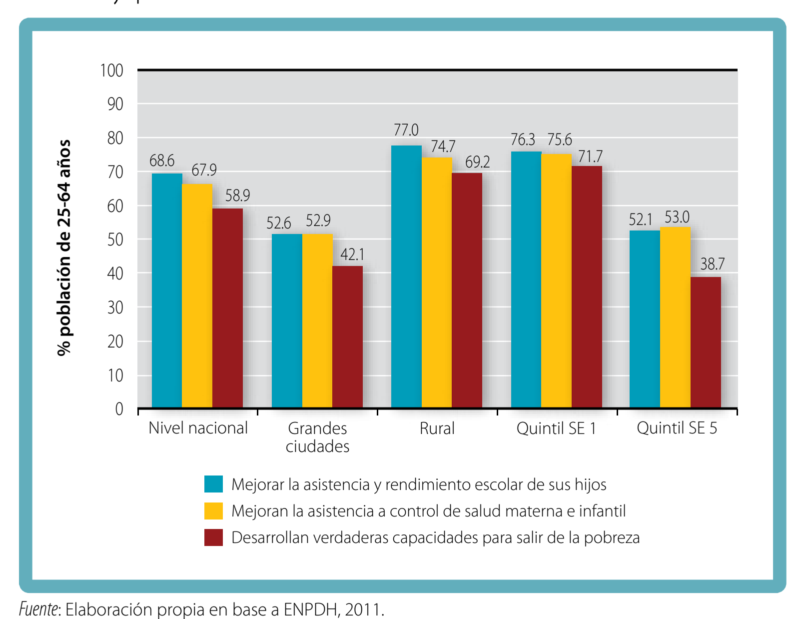
En relación a los objetivos sanitarios del PRAF II, "se vio que las visitas de niños a los centros de

CUADRO 3.11: Requisitos para ser beneficiarios del Bono Diez Mil

Quiénes Califican	Deberes	Recibe bono de
Hogares con mujeres embarazadas	Control pre y post natal, en el Centro de Salud.	5,000.00
Hogares con niños y niñas de 0 a 5 años	Llevarlos a los Centros de Salud a controles de crecimiento.	5,000.00
Hogares con niños y niñas de 6 a 18 años	Que asistan a los centros educativos formal o no formal.	10,000.00
Hogares con mujeres embarazadas y con niños y niñas de 0 a 5 años	Control pre y post natal y llevarlos a controles de crecimiento al Centro de salud.	5,000.00
Hogares con mujeres embarazadas y con niños en edad escolar	Control pre y post natal en el Centro de salud y que los niños asistan a los centros educativos.	10,000.00
Hogares con niños y niñas de 0 a 5 años y con niños en edad escolar.	Llevarlos a Controles de Crecimiento y que asistan a los Centros Educativos formal o no formal.	10,000.00
Hogares con mujeres embarazadas, con niños de 0 a 5 años y niños y niñas en edad escolar.	Control pre y post natal, llevarlos a controles de crecimiento y que asistan a los centros educativos.	10,000.00

Fuente: Secretaria de la Presidencia (2010b, pág. 10).

GRÁFICO 3.35: Adultos hondureños que están de acuerdo o muy de acuerdo con que los bonos de protección social impactan en áreas específicas, según ámbito de residencia y quintil socio-económico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

salud aumentaron entre un 15% y un 21%, y sus visitas a controles médicos aumentaron entre 17% y 22%. El número de niños con tarjetas de vacunación aumentó entre un 4% y un 7%. El número de mujeres embarazadas que asistió a cinco o más controles prenatales aumentó en un 18-20%. Sin embargo, los controles postnatales no aumentaron en número" (CEPAL, 2009, pág. 61).

En relación a los objetivos nutricionales, las evaluaciones no mostraron resultados claros sobre el peso y la talla de los niños y niñas pertenecientes al grupo beneficiado (CEPAL, 2009, pág. 61). No se dispone de datos sobre la evaluación del PRAF III para emitir algunos juicios sobre su impacto. Es de suma importancia que las evaluaciones de estos programas se realicen de forma sistemática para poder contar con valiosa información que permita medir con mayor rigor el impacto de los mismos sobre la población más vulnerable y excluida, promoviendo el uso transparente y eficaz de los recursos, y a su vez, la reducción de la inequidad en el país.

Notas

1. Las grasas trans son ácidos grasos insaturados que se forman cuando los aceites vegetales se procesan y se transforman en más sólidos o en un líquido más estable.
2. Véase página electrónica: http://dds.cepal,org/bdptc/programa/id=18.
3. Véase página electrónica del PRAF: http://www.praf.hn/.
4. Véase página electrónica del Despacho de la Primera Dama, Merienda escolar en Honduras, presentación en PowerPoint. Disponible en http://www.wishh.org/workshops/intl/honduras/feb10/merienda_escolar.pdf.

Efectos y costos de la desnutrición global en Honduras: Un análisis de la dimensión incidental retrospectiva

El hambre se asocia a la inseguridad alimentaria y nutricional de las personas, que se presenta cuando parte de la población no tiene asegurado el acceso físico, social y económico a alimentos seguros y nutritivos que satisfacen sus necesidades dietéticas y preferencias para una vida activa y saludable.

Los principales factores que se asocian al aparecimiento de la desnutrición como problema de Salud Pública se pueden agrupar en: i) medioambientales (por causas de la naturaleza o humanas); ii) socio-culturales-económicos (asociados a los problemas de pobreza e inequidad); y, iii) político-institucionales. Estos factores en conjunto aumentan o disminuyen las vulnerabilidades biomédicas y productivas, las que, a su vez, condicionan la cantidad, calidad y capacidad de absorción de la ingesta alimentaría que determinan la desnutrición.

Cada uno de estos factores aporta en aumentar o disminuir la probabilidad de que una persona padezca desnutrición. Así, el peso de cada uno depende de la fase de la transición demográfica y epidemiológica en que está cada país y la etapa del ciclo de vida en que se encuentran las personas, definiendo, en conjunto, la intensidad de la vulnerabilidad resultante.

Para los fines del presente texto, el ámbito socio-cultural-económico sobresale, ya que incluye elementos asociados a la pobreza y equidad, escolaridad y pautas culturales, nivel de empleo y de salarios, acceso a seguridad social y cobertura de los programas asistenciales.

Para el caso de Honduras, las estimaciones de las consecuencias en salud, educación y productividad de la desnutrición global para el año 2004 han sido analizadas en base al estudio elaborado por el Programa Mundial de Alimentos y la CEPAL (PMA, 2007).

Los costos en salud

Para Honduras, los costos institucionales (del sistema público) y privados en salud, derivados de la mayor atención de patologías asociadas a la desnutrición que aquejan a los menores de cinco años de vida, se concentran en el rango etario entre los 24 y 59 meses: 86% de la población afectada y 78% del costo total en salud para la cohorte en el año. Sin embargo, los costos más altos ocurren entre los menores de 0 -11 meses de edad.

El costo público y privado en salud estimado para Honduras es equivalente a 48 millones de dólares de 2004, lo que representa 0,64% del PIB de dicho año y equivale a 18% del gasto público en salud del mismo año.

Al analizar el origen de las partidas de dichos costos, se observa que el 92% corresponde al sector público y 8% al privado. Los 201 mil casos que necesitan atenciones de salud por enfermedades asociadas a desnutrición, incluyen 169 mil atenciones directas que requieren los niños y niñas sólo por el hecho de tener bajo peso.

Los costos en educación

El costo adicional de operación del sistema, producto de la mayor tasa de repitencia de quienes han sufrido desnutrición, ocupa un lugar central entre los costos de educación. Los algo más de 18 mil educandos extras en 2004 dada la probabilidad de repitencia diferencial, significan cinco millones de dólares, lo que representa un 0,93% del gasto social en educación y un 0,07% del PIB de dicho año.

Los efectos y costos en productividad

La desnutrición tiene un impacto negativo en la capacidad productiva de un país, el que resulta de la mayor prevalencia de mortalidad entre los menores de cinco años, debido a las patologías asociadas a la desnutrición, así como del menor nivel educacional que alcanza la población desnutrida.

La magnitud de la pérdida en productividad como consecuencia de las 267 mil muertes de menores de cinco años de edad mencionadas en el estudio del PMA, y considerando las tasas de ocupación del país por cohortes, resulta en un costo equivalente a 386 millones de horas de trabajo, esto es del orden de 7,1% de las horas trabajadas por la población económicamente activa (PEA).

Esto hace que los mayores costos en productividad responden al valor económico en que se traducen los efectos antes indicados. Para el año 2004 se estimaba que la menor escolaridad generó pérdidas que sumaban 413 millones de dólares, lo que equivale a 78% del gasto público en educación y alrededor de 5,6% del PIB del año.

Por otra parte, la pérdida de productividad debido a las muertes que habría generado la desnutrición entre la población que habría estado en edad de trabajar en 2004, se estimaba para este año, en 314 millones de dólares, esto es, aproximadamente, un 4,3% del PIB. Por ende, de no ser por los niveles de desnutrición sufridos por el país durante las últimas décadas, la productividad del 2004 habría sido casi 10% superior.

Síntesis de costos

Resumiendo, para 2004, la desnutrición global a la que estuvo expuesta la población de las distintas cohortes habría generado un costo aproximado de 13.933 millones de lempiras, equivalentes a 780 millones de dólares. Estos

CUADRO 1: Resumen de resultados: efectos y costos de la desnutrición en Honduras. (Dimensión incidental restrospectiva)

Concepto	Unidades	Millones de Lempiras	Millones de Dólares
Salud			
Mayores casos de morbilidad	201,431	866	47.2
Educación			
Años extras de repetición	18,486	90	5
Número diferencial de desertores	304,516		
Productividad			
Pérdida de horas de trabajo por mortalidad (*)	386,388,125	5,448	314.1
Menos años de escolaridad	2.2	7,530	413
Total		**13,934**	**780**
Gasto Social			**80.9%**
PIB %			**10.6%**

(*) La pérdida de horas de trabajo por mortalidad se desprende de datos recopilados entre 1940 y 1989 de casos de desnutrición en menores de cinco años que produjo la muerte de 267 mil personas que, para el año 2004, tendrían entre 15 y 64 años de edad y por tanto, formarían parte de la población en edad de trabajar (PET).
Fuente: PMA (2007).

valores representan un 10,6% del PIB y el 81% del gasto social total del país en aquel año.

Como se describe en el cuadro 1, los costos referidos a pérdida de productividad por mortalidad y años de escolaridad concentran el 93% del costo total, en tanto los costos asociados a morbilidad por desnutrición representan un 6% y la repitencia escolar significaría algo menos de 1%.

Combatir la desnutrición: una estrategia para reducir la inequidad en el sector de salud

De acuerdo al estudio del PMA (2007), se establece que los ahorros que se generarían año a año, acumulándose hasta 2015, en la medida que se progresaría en dirección de reducir o erradicar la desnutrición en Honduras, son significantes. Estos son expresados en valor de 2004, con una tasa de descuento de 8% anual, equivalentes a 117,8 y 243 millones de dólares para dos de los escenarios diseñados para el estudio. De estos ahorros, un 46% y un 51%, en cada escenario, se hubiera obtenido con el impacto generado en la primera mitad del proceso (2005-2010).

Esto implica que, no sólo los costos en 2015 podrían haber sido significativamente inferiores, sino que, además, se hubiera obtenido importantes ahorros a lo largo del proceso para lograr la meta fijada para cada escenario. Sin embargo, como no se ha mantenido en ejecución políticas públicas adecuadas a este campo de acción, los beneficios proyectados por el PMA para el 2007 seguían en metas inconclusas, que para hoy en día sirven únicamente de referencia base para estudios en el futuro.

Lo que es importante rescatar del estudio del PMA (2007), es que los beneficios de avanzar hacia la erradicación de la desnutrición, son socio-económicamente notables. Por tanto, resultaría conveniente que todo programa implementado que logre efectividad en este ámbito en Honduras, pueda indicar de manera cuantitativa y cualitativa los impactos en la calidad de vida de las personas en términos de salud, educación y productividad. Asimismo, que provea indicadores que cuantifiquen los ahorros en términos socioeconómicos, para así calibrar las políticas públicas focalizadas en la seguridad alimentaria y nutricional en el futuro.

De manera integral se observa que mientras no se siga invirtiendo en salud y seguridad alimentaria y nutricional de manera considerable y eficiente, los resultados serán de bajo impacto. Por ende, preocupa que el gasto total en salud como porcentaje del PIB en Honduras sea el más bajo de todo Centroamérica y el segundo más bajo per cápita en la misma región, lo cual es detrimento para hacer frente a la morbilidad y las falencias en la salud generadas por la inseguridad alimentaria.

Aunque esfuerzos de políticas públicas han sido gestados para reducir la inseguridad alimentaria y nutricional en Honduras (ver, Secretaría de la Presidencia, 2010b), el porcentaje de población en condiciones de inseguridad alimentaria continúa incrementado a medida que se acentúa la escasez de alimentos en el país. El Reporte de Monitoreo sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional para abril 2011, elaborado por PMA, indica que para marzo 2011 el porcentaje de población afectada por inseguridad alimentaria severa se duplicó en Honduras, pasando de 4.5% en octubre 2010 a 10.4% en marzo 2011.

En suma, se hace imperativo para las políticas públicas del Estado hondureño, reafirmar sus iniciativas y calibrar los recursos destinados a combatir la desnutrición, y estudiar el gasto social en salud y seguridad alimentaria de manera que sus efectos sean más efectivos, especialmente, para que cubra las necesidades de manera equitativa, focalizando los recursos a los ámbitos de residencia rurales y a los ciudadanos más pobres y vulnerables del país.

Capítulo 4 Inequidad política: de una política de élites hacia una política incluyente y deliberativa

4.1 Aspectos conceptuales

La inequidad política se expresa a través de las desigualdades en el acceso al poder y a la toma de decisiones a nivel del Estado que son consideradas injustas, innecesarias y socialmente remediables. Existe una conexión entre la inequidad económica y social, estudiada en los capítulos anteriores, y la inequidad política. Por regla general, los sectores de más altos ingresos y con mayor nivel educativo tienen más acceso a los espacios de decisión política a nivel estatal, que los sectores de menores ingresos y de menor nivel educativo. Dicha conexión no va en un solo sentido, ya que el acceso a estos puestos permite a quienes llegan allí, incrementar sus ventajas tanto en el ámbito económico, como social y político.

Altos niveles de inequidad económica y social crean barreras, tanto de hecho como en el imaginario de las personas, para que los sectores más pobres tengan niveles de participación semejantes a los más ricos y a que sus demandas encuentren consideración semejante por el Estado y la sociedad.

En sociedades altamente inequitativas como las latinoamericanas, las necesidades de los grandes propietarios de tierras y del capital, los grandes empleadores, los dueños de los medios de comunicación y los sectores profesionales, encuentran más atención por parte del Estado que las de los sectores de bajos ingresos de la sociedad. Los primeros obtienen más ventajas políticas que los últimos, a través de su presencia e influencia en el aparato estatal, el sistema legal y los partidos políticos. Tienen, por otro lado, mayor capacidad organizativa para tener voz en los asuntos de interés colectivo (Justino, Litchfield, y Whitehead, 2003, págs. 24–27).

¿Por qué interesa a una sociedad reducir la inequidad política desde una perspectiva de desarrollo humano? De acuerdo con Srinivasan (2007, págs. 10–11), una sociedad justa debe tener como objetivo garantizar a cada individuo iguales capacidades políticas para participar en la formación de los acuerdos sociales que procuren la obtención de resultados valiosos, que terminan impactando en el tipo de libertades que ellos disfrutan.

En la medida que a un miembro de la sociedad, por cualquier razón, no se le brinde igual protección y oportunidad de participar en la formación de valores sociales y deliberaciones, la justicia social no prevalece totalmente. En una sociedad democrática, las instituciones básicas de una sociedad deben comprometerse a garantizar a cada ciudadano igual oportunidad de participación política.

4.1.1 Las élites políticas y su reclutamiento en sociedades democráticas

Una aproximación conceptual válida al tema de la inequidad política, es decir, el estudio de las desigualdades injustas, innecesarias y socialmente remediables, de acceder a puestos de decisión en el aparato estatal, es la teoría de las élites en general y de las élites políticas en particular. Existen algunos investigadores que ilustran como el estudio de las élites contribuye a entender las implicaciones de la inequidad política en el desarrollo humano. García V. (s. f., págs. 12–13) concluye, por ejemplo, que esquemas políticos en los cuales el poder se concentra

en élites económicas o sociales, no son compatibles con una efectiva oportunidad de participación significativa de los diferentes grupos políticos.

El autor prosigue concluyendo que el valor de una participación significativa yace en la noción básica de la democracia deliberativa: la legitimidad de las decisiones. Mientras existan grupos que no tengan la oportunidad y la capacidad de participar significativamente en la toma de las decisiones públicas, las deliberaciones, y por tanto las resoluciones finales, éstos van a tener un déficit de legitimidad. Cabe recordar aquí que la legitimidad es uno de los sustentos de la confianza en las instituciones y, por tanto, de la democracia.

Rionda (1996) sugiere que el análisis del comportamiento de las élites políticas, económicas o de otra índole, enriquece el entendimiento del comportamiento concreto de una sociedad. Según este autor, la utilidad teórica del concepto de "élite" reside en la relativa facilidad con que puede ser definido y delimitado (Rionda, 1996, pág. 7). Otros autores como Acemoglu, Bautista, Querubin, y Robinson (2007) y Sinclair (2011) ilustran la formación de las élites a través de redes y las implicaciones sociales y económicas que surgen del control político de las élites.

Según Mosca, uno de los principales teóricos de las élites, una élite política se define como una minoría de personas influyentes a la que la mayoría concede, voluntaria o involuntariamente, la dirección de la cosa pública (Mosca, 1923). Se trata de las personas que ocupan altas posiciones en el aparato estatal de una sociedad, desde las cuales se toman las decisiones que son claves para la misma. El concepto de élite política se utiliza como sinónimo de élite gobernante, clase gobernante o clase política (Uriarte, 1997, pág. 261).

Los partidos políticos han sido considerados el canal de reclutamiento por excelencia para acceder a la élite política de un país. "Para llegar a la élite política", puntualiza Uriarte, "es necesario hacerlo de la mano de un partido político" (Uriarte, 1997, pág. 270). Es a través de los partidos políticos, que en regímenes presidencialistas como los que predominan en América Latina, los candidatos a la presidencia del país, los aspirantes a ser miembros de las élites parlamentarias o a las élites municipales, se convierten en miembros de las élites políticas electas por el voto de los ciudadanos.

Para acceder a las élites políticas también se requiere poseer algún capital político. El capital político es una forma de capital simbólico que deriva del reconocimiento y credibilidad que aportan a una persona los títulos escolares y su pertenencia a un grupo social determinado. Este capital político se traduce en prestigio, carisma y encanto para su poseedor (Meichsner, 2007, pág. 14). El capital político, puntualiza Bourdieu, es "una especie de capital reputacional, un capital simbólico vinculado a la manera de ser percibido" (Bourdieu, Poupeau, y Caron, 2001, pág. 16).

Comúnmente, el capital político requerido para insertarse en las élites políticas es el resultado de un proceso que comienza: a) en la vida privada, a través del ejercicio profesional en el puesto de trabajo y en las redes sociales que se construyen a través del mismo, y, b) en la esfera pública: a través del partido político que sirve como vía de acceso al ejercicio del poder local y de los contactos que a través del mismo se realizan. Disponer de una cierta solvencia económica que permita dedicar tiempo libre a la política y financiar actividades requeridas, es un factor que también permite acumular y/o invertir exitosamente el capital político acumulado.

Existen otros tipos de cargos de poder político que necesitan ser analizados en una dimensión individual, porque no provienen de una elección popular, como es el caso de Presidentes, Diputados o Alcaldes, sino que de designaciones directas. Estos son los Ministros o Secretarios de Estado.

Amorim Neto (Amorim Neto, s. f.) sugiere dos tipos de criterios básicos que emplean los Presidentes para conformar su gabinete de gobierno: el partidario y el no partidario. A su vez, la conformación de un gabinete partidario admite básicamente dos opciones. La primera es que el Presidente entre en acuerdos con varios partidos en un gobierno de coalición y la segunda cuando el Presidente entra en acuerdos con un solo partido político.

Desde el punto de vista del Presidente, un gabinete de coalición le permite: a) ampliar el apoyo legislativo al gobierno, y, b) maximizar el compromiso de los partidos políticos con la agenda del ejecutivo. Por el otro lado, los partidos políticos en coalición, maximizan su influencia y su control sobre las oficinas de gobierno.

Las desventajas del gobierno de coalición son las siguientes: a) impone pérdidas a la autoridad del Presidente sobre el gabinete gubernamental; b) puede politizar excesivamente la burocracia gubernamental creando el riesgo de privarla de la pericia administrativa, y c) puede inducir a parálisis en materia de decisión dependiendo del grado de heterogeneidad ideológica.

Los gabinetes de partido único son también gabinetes de coalición entre el Presidente y su propio partido político. Dentro de las desventajas de esta opción está el que no incrementa el apoyo

legislativo del Presidente en la misma proporción que la opción multipartidaria. Si el Presidente es líder incontestable de su partido, una ventaja de los gabinetes de un solo partido es que imponen muy pocas barreras o restricciones a la acción ejecutiva del Presidente. Si este no es el caso, el gabinete de un solo partido, puede imponer tantas barreras o restricciones al ejecutivo como los gobiernos de coalición multipartidaria (Amorim Neto, s. f., pág. 8).

En la conformación de un gabinete no partidario, puede hacerse uso de tres opciones claves: 1) que los ministros sean nominados de acuerdo a criterios como amistad, lealtad personal, etc.; 2) que se haga atendiendo al conocimiento técnico especializado del ministro del área, y, 3) que la nominación se haga teniendo en cuenta la representación directa de determinados grupos de interés (cf. Koolhaas y Rodríguez, 2006, págs. 4–5).

4.1.2 Origen social de las élites políticas

Una pregunta clave en los estudios de las élites políticas es determinar el origen social de las mismas. Hay un acuerdo generalizado que la élite política procede mayoritariamente de las clases medias y altas de una sociedad. Como ha indicado una estudiosa, la clase social juega un rol significativo en el reclutamiento de las élites políticas, económicas, militares, en los altos funcionarios públicos, así como en el sector judicial, científico, religioso y de opinión (Susan Keller, *Beyond the Ruling Class*, 1963, en Uriarte, 1997, pág. 262).

Los análisis sobre los orígenes sociales de las élites políticas muestran que existen significativas diferencias entre los orígenes de las élites según partidos políticos. El porcentaje de miembros de las élites con orígenes sociales de clase baja o media baja es superior entre los políticos de los partidos de izquierda. Lo opuesto es cierto para los partidos políticos conservadores en muchos países del mundo. El origen social de los miembros de las élites de los partidos de derecha es usualmente de clase alta o media. Si se mide el origen social de los políticos atendiendo la educación de los padres, se ha observado en algunos países altamente industrializados que la proporción de educación superior en el padre es mayor entre los padres de las élites conservadoras y, en menor grado, en las élites liberales y socialdemócratas (Uriarte, 1997, págs. 262–263).

Los orígenes de clase de las élites políticas son comparativamente más modestos que las élites económicas, intelectuales, militares y las burocráticas. Por otro lado, la formación universitaria no es imprescindible en las élites políticas como lo es en las élites intelectuales y burocráticas. Sin embargo, los rasgos del proceso educativo de las élites revelan no sólo el creciente peso de la educación universitaria, sino que en algunos países el papel de determinados centros educativos en la formación de la élite política (Uriarte, 1997, págs. 262–263).

Todos estos rasgos reiteran la relevancia de la clase social en el proceso de formación de las élites políticas. Aunque puede argumentarse que la clase social no explica totalmente el fenómeno de la formación de las élites políticas, como sugerían algunos planteamientos del marxismo ortodoxo, es indudable que explica bastantes cosas.

Desde una perspectiva de género, se ha observado que la incorporación de las mujeres a la política se da más desde opciones de izquierda que de derecha. Dos rasgos deben ser relevados adicionalmente para completar el perfil de las élites políticas. En primer lugar, las élites políticas son más urbanas que rurales. En segundo lugar, se sitúan generalmente en las edades intermedias que van desde los cuarentas a los cincuentas (Uriarte, 1997, págs. 264–265).

Por lo general, las personas pobres y sin acceso a ninguna de las credenciales anteriores, quedan excluidas de las élites políticas. Esto es una fuente enorme de inequidad en aquellas sociedades democráticas en que no existen políticas públicas que permiten el acceso generalizado a educación media y superior a los sectores de bajos ingresos. Como ha quedado indicado, el género y la edad, también es una fuente de exclusión e inequidad política (ver recuadro 4.1).

Bajo este marco, el resto del capítulo se concentra en el estudio de la formación de las élites políticas en Honduras. De esta manera, se exploran las inequidades en el acceso a los altos cargos del aparato del Estado y a la toma de decisiones, identificando las ventajas que tienen los sectores de mayores ingreso y los obstáculos de los sectores más pobres de la sociedad para acceder a los mismos.

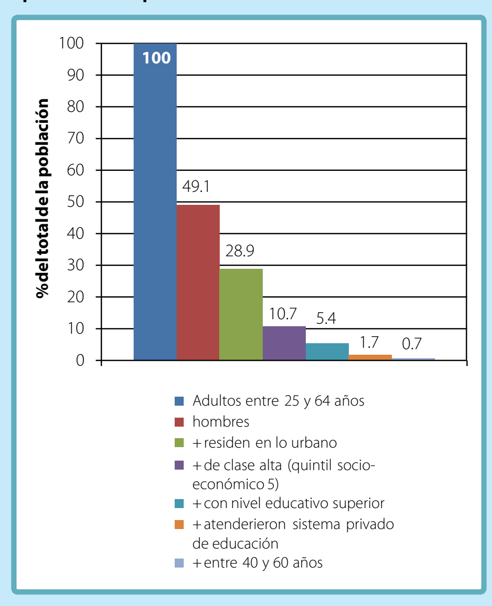
Asimismo, se identifican los medios que emplean los sectores de más altos ingresos para hacer que sus propios intereses se conviertan en los intereses por excelencia que se promueven desde los altos cargos del aparato estatal. Adicionalmente, se explora la potencialidad que tiene la participación ciudadana y la deliberación en el espacio público como mecanismos democratizadores del proceso de tomas de decisión a nivel de la comunidad. Finalmente, se identifican algunos de los impactos

RECUADRO 4.1: Cuantificando la inequidad política en términos de acceso a cargos de poder

De acuerdo con la literatura revisada, el perfil promedio de las personas que tienen mayor oportunidad de llegar a ser miembros de la élite política es el siguiente:

a) Ser hombre
b) Haber nacido en áreas urbanas
c) Pertenecer a la clase alta
d) Haber cursado estudios universitarios, preferentemente en instituciones de élite
e) Tener entre 40 y 60 años

GRÁFICO 1: Proporción de adultos que reúnen el perfil típico de la élite política



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

En base a los datos de la ENPDH 2011 se puede hacer una cuantificación sobre el número de personas adultas que reúnen este perfil típico. Para el caso, del 100% de la población entre 25 y 64 años de edad, la mitad son hombres (49.1%). Sólo 28.9% de ellos residen en áreas urbanas. Únicamente, el 10.7% pertenece al quintil socio-económico más alto. Si además se requiere un nivel educativo superior, esto reduce el grupo al 5.4% de la población adulta. Si solo se consideran los que asisten a la educación de la élite, la educación privada, el porcentaje se reduce a 1.7%. Si al perfil construido hasta este momento, se le agrega el tramo de edad de la población entre 40 y 60 años, resulta que solamente el 0.7% de la población reuniría las características típicas para acceder a la élite política. (ver gráfico 1).

Fuente: Elaboración propia.

de la inequidad política en términos de la consolidación de la democracia hondureña.

4.2 Las élites políticas en Honduras

En esta sección se analizan los patrones de reclutamiento de las élites políticas con el propósito de identificar algunos factores que inciden en la formación de las mismas en el país. Se comienza con un breve análisis histórico que abarca desde siglo XIX hasta la segunda mitad del siglo XX. Posteriormente, de acuerdo con los datos disponibles, se hace un análisis por separado de las élites parlamentarias, municipales y de los gabinetes de gobierno de la era democrática que vive actualmente el país.

4.2.1 Una breve aproximación histórica al estudio de las élites políticas en Honduras

Como ha observado Mansilla (2006), las élites políticas de los países latinoamericanos hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, estaban constituidas por terratenientes, empresarios, políticos, militares e intelectuales. Existía una amplia identificación entre esta especie de aristocracia tradicional y la élite político-administrativa basada en vínculos familiares y personales.

Esta generalización es perfectamente aplicable al caso de Honduras. Una ligera aproximación a la historia política del país permite conocer sobre la persistencia del caudillismo en el reclutamiento de las élites políticas en un país caracterizado por la inestabilidad política secular. A esto hay que agregar la persistencia de un sistema político caracterizado por el intercambio en la gestión del Estado de dos partidos políticos que tienen más de un siglo de existencia: el Partido Liberal que data de 1891 y el Partido Nacional que data de 1902.

En el caso de los miembros de las élites parlamentarias hondureñas, el Profesor William S. Stokes, uno de los más importantes estudiosos del sistema político hondureño, ha observado que "los Diputados se reclutan invariablemente entre los más relevantes *caudillos* del país. Ellos tienen larga experiencia en política y han manejado el control de todos los pequeños jefes en su distrito. Su influencia en su propio departamento es incuestionable y como miembro del Congreso Nacional, tienen considerable autoridad. Sus seguidores individuales y las corporaciones municipales buscan la guía y asistencia de sus Diputados en el Congreso Nacional" (Stokes, 1950, pág. 268, traducción libre de los autores).

Lo propio se dice acerca de los gobiernos municipales. "Los pueblos", puntualiza Stokes, "se movilizan usualmente alrededor de la figura de un caudillo local a quienes apoyan con lealtad, ya sea por su autoridad o poder social o simplemente por la fuerza de su personalidad. […] Dentro de cada partido político hay varios caudillos rivales, cada

uno de los cuales tiene sus propios seguidores y cooperan entre sí en torno a un programa político, si sus ambiciones personales son compatibles con el mismo. Los miembros de cada partido se mantienen unidos más por las órdenes de su jefe que por el programa del grupo" (Stokes, 1950, págs. 265–266, traducción libre de los autores).

El factor clave para integrar el gabinete de gobierno durante buena parte de la vida republicana del país, fue la lealtad personal al líder o caudillo, civil o militar, que accedía a la dirección del aparato estatal. Era más fácil dejar de ser miembro del gabinete gubernamental por desacuerdos con el Presidente que por incompetencia en el desempeño de sus funciones (Stokes, 1950, pág. 193). Esto ocurría en un país en el cual "el control de la presidencia fue la base de violentos conflictos partidarios durante la mayor parte de la historia de Honduras.... Entre 1824 y 1950, en un período de 126 años", puntualiza Stokes, "la oficina del poder ejecutivo cambio de manos 116 veces" (Stokes, 1950, pág. 181).

A partir de 1950, se inicia la modernización institucional y la transformación de la cultura política del país. Emergen nuevos actores sociales. Después de la célebre huelga de 1954, los trabajadores acceden a la libre sindicalización. En forma paralela, el ejército inicia su modernización institucional y su presencia en la arena política, derribando los gobiernos de turno de 1956, 1963 y 1972. Los obreros y campesinos acceden a la organización sindical desde inicios de la década del sesenta del siglo pasado. Lo propio hicieron los maestros de educación primaria y secundaria. Asimismo, se funda el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) en la primera mitad del año de 1967, como la organización cúpula del sector empresarial.

Durante los 30 años que transcurrieron entre 1950 y 1980, los militares dirigieron la gestión del Estado un poco más de diez años. Durante ese período, las élites parlamentarias permanecieron en receso debido al cierre del Congreso Nacional. Las élites municipales fueron nombradas por los militares y sus gabinetes de gobierno, fueron seleccionados por ellos mismos. La actividad política democrática se restablece con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente el 20 de abril de 1980. Las primeras elecciones generales se realizaron el 28 de noviembre de 1981. A partir de ese momento, cada cuatro años los electores han sido convocados a elecciones generales que han dado como resultado el período de mayor estabilidad en la agitada historia política de Honduras.

4.2.2 Las élites parlamentarias hondureñas

Existe una creciente bibliografía sobre las élites parlamentarias en América Latina, en países como Uruguay, Chile y México, para solo citar los estudios más accesibles (Serna y Bottinelli, 2009; Serna, 2006 y Vega, 2003). En esta sección se estudiará el caso hondureño para determinar el perfil típico de la persona que tiene acceso a esta élite.

El congreso hondureño es unicameral. Tiene 128 diputados propietarios y 128 diputados suplentes. Desde las elecciones generales de noviembre de 1997, los miembros de la élite parlamentaria hondureña son electos mediante el voto separado. Sin embargo, en estas elecciones el nombre de los diputados no constaba en la papeleta. Fue hasta las elecciones generales de noviembre de 2005, que se inscribió el nombre y la fotografía en la papeleta de los aspirantes a Diputados al Congreso Nacional.

Antes de las elecciones generales de 1997, el elector recibía una sola papeleta y con una sola marca seleccionaba al Presidente de la República, los Designados Presidenciales (especie de Vicepresidentes de la República), los Diputados y las Corporaciones Municipales. Los Diputados habían sido previamente seleccionados por el aspirante a candidato a la Presidencia de la República y la Convención Nacional de su partido político. En las elecciones generales de 1997, los hondureños y hondureñas votaron por primera vez en tres papeletas separadas: una para Presidente de la República y Designados Presidenciales, otra para Diputados, y otra para Corporaciones Municipales. Como ha quedado indicado, desde 2005 los candidatos a diputados son seleccionados en elecciones internas de su partido político y en la papeleta electoral, se consigna los nombres y la fotografía de los aspirantes a Diputados.

Una fuente de referencia básica para el estudio de las élites parlamentarias en Honduras por su riqueza de información, son las encuestas realizadas en el país por el Equipo de Investigación del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Este equipo de investigadores ha publicado los datos de las encuestas realizadas en el año de 1994, 1998, 2002 y 2006.

Los resultados de la encuesta del 2010 no han sido publicados a la fecha. Sin embargo, la base de datos de esa encuesta fue puesta a la disposición del equipo redactor de este Informe INDH 2011 para procesar resultados propios y tener los datos completos de los últimos períodos legislativos. De esta manera, se procesó la información que

CUADRO 4.1: Proporción de diputados al Congreso Nacional según género. Períodos legislativos comprendidos entre 1994 y 2013 (En porcentajes)

Género	Período Legislativo				
	1994-1997	1998-2001	2002-2005	2006-2009	2010-2013
Mujer	7.5	11.3	10.8	23.1	23.1
Hombre	92.5	88.7	89.2	76.9	76.9

Nota: Los porcentajes de los dos últimos períodos son los mismos.
Fuente: Elaboración propia en base a Estudios de Élites Parlamentarias Iberoamericanas del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Encuestas a diputados hondureños del período correspondiente.

CUADRO 4.2: Proporción de diputados al Congreso Nacional según rango de edad. Períodos legislativos comprendidos entre 1994 y 2013 (En porcentajes)

Edad	Período Legislativo				
	1994-1997	1998-2001	2002-2005	2006-2009	2010-2013
De 25 a 34 años	9.0	5.6	6.9	9.9	9.8
De 35 a 44 años	26.6	28.2	21.4	27.5	33.0
De 45 a 54 años	41.2	42.3	45.7	29.7	26.4
55 años y más	23.2	23.9	26.1	33.0	30.8

Fuente: Elaboración propia en base a Estudios de Élites Parlamentarias Iberoamericanas del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Encuestas a diputados hondureños del período correspondiente.

se necesitaba para completar los análisis hasta el período legislativo 2010-2013.

Se debe señalar que los resultados de estas encuestas no siempre coincidirán con los resultados publicados por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), especialmente en el caso de la distribución por sexo de los diputados, porque mientras las encuestas se basan en muestras que abarcan de 90 a 100 diputados, el TSE se basa en los 128 diputados electos. Debido a que las encuestas registran muchas más variables para hacer un perfil descriptivo de los diputados, se ha tomado la decisión de usar consistentemente los datos de las encuestas de la Universidad de Salamanca, aunque no siempre coincidan con los datos oficiales.

En primer lugar, los datos de las encuestas legislativas, revelan un claro predominio de los hombres sobre las mujeres en las élites parlamentarias. Sin embargo, el porcentaje de mujeres diputadas ha ido en aumento, especialmente en los últimos dos períodos legislativos.

En el período legislativo de 1994-1997, las diputadas ocupaban apenas el 7.5% de los curules en el Poder Legislativo. En el actual período legislativo 2010-2013, el porcentaje de mujeres es del 23.1%. Es decir, que en los 16 años que han transcurrido entre 1994 y 2010, las mujeres diputadas han incrementado su presencia en el Congreso Nacional en 15.6 puntos porcentuales (ver cuadro 4.1).

Otro hallazgo que revelan las encuestas, es que la mayor parte de los diputados (un mínimo del 60%), se ubican en el grupo de edad de 35 a 54 años. En los tres períodos legislativos de 1994 al 2005, el grupo de diputados con una edad entre 45 a 54 años fue ampliamente mayoritario, representando entre el 41% y el 46% de total. Sin embargo, en los dos últimos períodos, ha habido un cambio en la composición de las edades, de tal manera que en la actualidad un tercio de los diputados tienen entre 35 y 44 años, un 31% tienen 55 años o más y una cuarta parte tienen entre 45 y 54 años (ver cuadro 4.2).

Estos cambios en los tramos de edad de los diputados y el incremento de la proporción de mujeres que se observa en los dos últimos períodos legislativos, están estrechamente relacionados con la introducción del nombre y fotografía de los candidatos a la papeleta de elección de diputados. Esto podría tomarse como una evidencia que esta reforma del voto separado e individual ha democratizado más el acceso a una curul parlamentaria.

Aún con el grado de apertura que se ha observado, los diputados menores de 34 años se encuentran en franca minoría, lo que lleva a pensar que las oportunidades para que las personas jóvenes accedan a un puesto en el Congreso Nacional siguen siendo muy restringidas. Durante los períodos considerados, la proporción de estos diputados se mantuvo entre 6% y 10 %.

Las mujeres y los jóvenes son grupos que tienen gran significación porcentual dentro de la población hondureña. Por tanto, se les debe brindar oportunidades equitativas de participación política y acceso a puestos de toma de decisión.

***

"Nosotros tenemos diputados en el Congreso que tienen 23 o 24 años. Si no los metemos ahí y aprenden, ¿cuándo van a tener la oportunidad? Nosotros partimos de ese principio, por eso hemos hecho esfuerzos por tratar de dar apertura a la mujer, aunque en eso no hemos avanzado mucho, hemos avanzado más en el tema de juventud. Hoy por hoy, el 80% de nuestra membresía es gente joven. Nuestros estatutos establecen que para ser integrante de la juventud de nuestro partido hay que tener menos de 25 años. A los mayores de 25 años ya no los consideramos miembros de la juventud, los consideramos ya militantes del partido. Esto ha supuesto una gran potencialidad pero también un

enorme problema, no hay experiencia. Hay mucha energía, mucho entusiasmo, pero se necesita mayor atención a orientar tanta juventud. Sin embargo, nosotros creemos que al final de cuentas, va a ser un proceso beneficioso."

Experto Político. Grupo Focal Institucional de Partidos Políticos. Tegucigalpa, 2011.

***

En cuanto a educación respecta, la gran mayoría de los diputados alcanzó un nivel educativo universitario, incluyendo aquellos de grado medio, superior y post-grado. El Congreso Nacional que menos diputados con nivel universitario tuvo fue el de 1994-1997 (63.5%). El actual Congreso Nacional cuenta con un 81.4% de diputados con educación universitaria (ver cuadro 4.3).

Después de los diputados que han concluido estudios universitarios, sigue en importancia el grupo de los diputados que han concluido educación secundaria. Muy pocos diputados, ostentan únicamente un nivel educativo primario. Diputados sin ningún tipo de instrucción escolar sólo se presentaron en el período 1994-1997 y en un porcentaje bastante bajo.

Para perfilar a los diputados de acuerdo a su ocupación, los datos disponibles correspondientes a los tres últimos períodos, permiten constatar que las ocupaciones más representadas en el Congreso Nacional en la última década, son los profesionales que forman parte de lo que se conoce tradicionalmente como profesionales liberales (abogados, médicos e ingenieros). La proporción de estos ha variado entre 21% y 29% en los diferentes períodos (ver cuadro 4.4). De estos, los abogados son la mayoría, llegando a representar hasta el 18% de los diputados en el período 2006-2009.

El segundo grupo ocupacional más representado son los empresarios, con una proporción que varía entre el 12% y el 20% en los períodos considerados. Otros grupos de ocupación que han cobrado importancia en el período 2010-2013 son los empleados de empresa privada, los profesores universitarios y conocidas figuras asociadas a los medios de comunicación. Los agricultores y ganaderos han disminuido su presencia en la Cámara Legislativa, pues en el 2002-2006 representaban el 15%, y en el actual período, sólo representan el 7%.

Tradicionalmente, ha sido bajo el número de diputados que se dedica exclusivamente a la actividad legislativa. La abrumadora mayoría de ellos combina la actividad legislativa con otro tipo de trabajo y, en consecuencia, con otro tipo de ingresos.

CUADRO 4.3: Proporción de diputados al Congreso Nacional según nivel educativo. Períodos legislativos comprendidos entre 1994 y 2013 (En porcentajes)

Nivel educativo (oficial)	Período Legislativo 1994-1997	1998-2001	2002-2005	2006-2009	2010-2013
Ninguno	1.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Primarios	1.4	4.2	2.8	2.2	0.0
Secundario	33.5	28.2	18.1	25.3	18.7
Universitario de grado medio	0.8	12.7	6.0	3.3	16.5
Universitario de grado superior	52.9	39.4	58.9	54.9	45.1
Postgrado	9.8	15.5	14.2	14.3	19.8

Fuente: Elaboración propia en base a Estudios de Élites Parlamentarias Iberoamericanas del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Encuestas a diputados hondureños del período correspondiente.

CUADRO 4.4: Proporción de diputados al Congreso Nacional según ocupación. Períodos legislativos comprendidos entre 2002 y 2013 (En porcentajes)

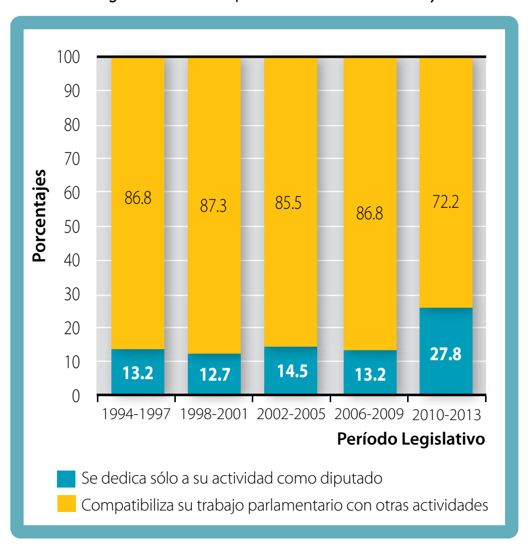
Ocupación anterior a su elección como diputado	Período Legislativo 2002-2005	2006-2009	2010-2013
Profesional liberal (abogado, ingeniero o médico)	21.3	28.6	23.1
Empresario/industrial	12.0	19.8	16.5
Empleado empresa privada	0.0	1.1	11.1
Profesores universitarios	5.8	1.1	9.9
Comerciantes	14.1	7.7	7.7
Persona de medios de comunicación	0.0	3.3	7.7
Agricultor y ganadero	15.2	10.1	6.6
Administrador de empresas	3.0	1.1	2.2
Maestro	3.5	1.1	2.2
Otra ocupación	25.1	26.1	13.0

Fuente: Elaboración propia en base a Estudios de Élites Parlamentarias Iberoamericanas del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Encuestas a diputados hondureños del período correspondiente.

Como puede verse en el gráfico 4.1, entre el período legislativo de 1994-1997 y el de 2006-2009, alrededor del 86% de los diputados combinaba la actividad legislativa con otro tipo de trabajo y de ingresos. En el período 2010-2013, se advierte un cambio notable, pues el porcentaje de diputados que se dedica exclusivamente a la actividad legislativa se duplicó, llegando al 27.8%.

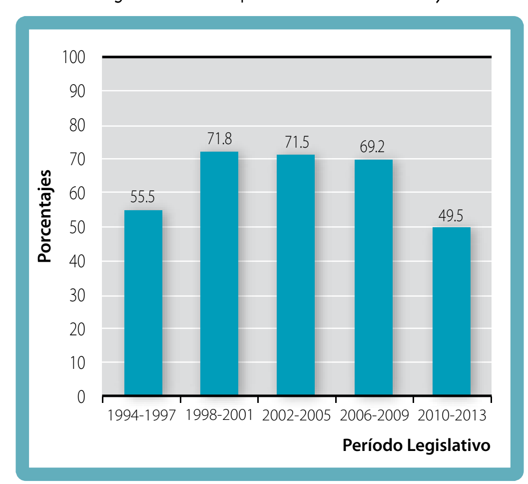
Lo anterior coincide con un aumento, en el actual período legislativo, de la proporción de personas que antes de ser diputados eran empleados de empresa privada y a quienes les es más difícil compatibilizar ese anterior trabajo con las labores que demanda el Congreso. En cambio, personas de profesiones liberales o empresarios, disponen de mayores oportunidades para ejercer las dos ocupaciones. Esto revela que se está diversificando el perfil tradicional de las personas que están accediendo a las élites parlamentarias.

GRÁFICO 4.1: Proporción de diputados al Congreso Nacional que se dedican exclusivamente a esa tarea. Períodos legislativos comprendidos entre 1994 y 2013



Fuente: Elaboración propia en base a Estudios de Élites Parlamentarias Iberoamericanas del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Encuestas a diputados hondureños del período correspondiente.

GRÁFICO 4.2: Proporción de diputados al Congreso Nacional con familiares que se han dedicado a la política. Períodos legislativos comprendidos entre 1994 y 2003



Fuente: Elaboración propia en base a Estudios de Élites Parlamentarias Iberoamericanas del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Encuestas a diputados hondureños del período correspondiente.

Los datos revelan que la mayoría de los diputados disponen de un capital político familiar que seguramente contribuye para que lleguen a ser parte de las élites parlamentarias en el país. En períodos anteriores, hasta el 72% de los diputados declaró tener familiares que se habían dedicado a la política en algún momento. En el actual período legislativo, esta proporción cayó a un mínimo del 50%, en otra demostración que el perfil de los diputados, incluyendo el capital político, se ha diversificado más en el último período legislativo (ver gráfico 4.2).

Con la introducción del voto separado y la fotografía para la selección de diputados, se ha producido una revolución de expectativas entre los aspirantes a ingresar en las élites parlamentarias. Surge así el candidato que no se ve inducido a participar en el acceso a las élites parlamentarias por el capital político familiar de que dispone, sino que por el capital cultural acumulado en otras actividades, que intenta convertir en capital político electoral. Este es el caso creciente de personas que se lanzan a obtener una diputación por el capital acumulado en los medios de comunicación, en el deporte o en otras actividades, que le permiten ser conocido por un número creciente de electores.

Al ser consultados sobre la fuente especifica de su capital político familiar, un promedio del 51.7% de los diputados de los últimos 5 períodos legislativos señaló que se trataba de su padre. Esto revela en parte que la política ha sido una actividad predominantemente masculina por tradición.

Al ser consultados sobre la razón más importante que determinó su elección, los diputados destacaron, en primer lugar, la simpatía personal. En los períodos considerados, la proporción de diputados que relevó la simpatía personal varió entre 24% y 44%. Otras razones importantes para llegar a una curul desde el punto de vista de los diputados son: a) la gestión anterior como diputado u otro cargo público; b) la imagen del líder del partido político del candidato, y, c) la campaña electoral llevada a cabo (ver cuadro 4.5).

Es relevante la declinación en importancia de factores que en el pasado eran claves a la hora de los votos, de acuerdo a la percepción de los mismos diputados. El desplome de la importancia del programa o ideología del partido político del candidato a diputado es impresionante. Pasó de 38.4% en el período legislativo 1994-1997 a 13.2% en el período 2010-2013. También es digno de mención el desplome de un factor de adhesión política de tanta importancia en el pasado, como la tradición familiar del votante, que pasó del 14.8% en el período legislativo 1994-1997 a 1.1% en el periodo 2010-2013.

Estos resultados corroboran en el contexto hondureño lo que ya se ha argumentado para otros países de la región: que la ideología y los programas de los partidos políticos han venido perdiendo relevancia en los procesos electorales.

Esto se debe, al menos, a dos factores estrechamente vinculados: el vaciamiento de los "contenidos ideológicos tradicionales" de los partidos políticos en muchos países de la región, y, el predominio del marketing político en los procesos electorales (Nieto Montoya, 2011, pág. 2). Con las técnicas de mercadeo que han pasado a dominar los procesos electorales en la región, la promoción comercial de la imagen de los candidatos, sin posicionamientos ideológicos relevantes, han pasado a dominar el escenario político. Este fenómeno ha tenido un gran impacto en los procesos electorales para la selección de las élites parlamentarias que han visto como declina la importancia de la ideología y los programas de los partidos políticos y adquiere tremenda importancia la simpatía personal y la promoción de la imagen mediática del candidato. Esto, a la larga, puede convertirse en una fuente de inequidad en el acceso a este tipo de cargos.

***

"Ahora son los dueños de los medios de comunicación los que se candidatean, o personas que están en esos medios. Entonces, la mayoría de nuestra población que es pobre y que no tiene acceso a los recursos que se requieren para participar en política en este país, quedan excluidos de tener esa posibilidad."

Experto Político. Grupo Focal Institucional de Partidos Políticos. Tegucigalpa, 2011.

***

Si la simpatía personal y la campaña electoral realizada por el propio diputado se están convirtiendo en los factores claves para poder ingresar en las élites parlamentarias, es obvio que los medios de comunicación actúan como una especie de gran elector porque son los que forjan y crean imágenes. Esto contribuye a hacer muy costosas las campañas electorales y a hacerlas restrictivas para las personas de bajos ingresos.

***

"Lo mínimo que debe tener una campaña electoral es que se busque algún grado de equidad para regular el tiempo de publicidad".

"Cuando se entra de lleno a los procesos electorales debemos buscar un mecanismo donde la parte publicitaria se pueda compensar de alguna manera".

"En México se hicieron reformas para que todos los partidos tengan el mismo espacio en los medios de comunicación. Eso no le da ventaja a quienes tienen más recursos para pagar más espacios en los medios de comunicación. Además, daría una apertura real para decir que estamos jugando bajo las mismas condiciones y en la misma cancha"

Experto Político. Grupo Focal Institucional de Partidos Políticos. Tegucigalpa, 2011.

***

CUADRO 4.5: Razón más importante para ser electo diputado al Congreso Nacional, según la opinión de los mismos diputados. Períodos legislativos comprendidos entre 1994 y 2013

	Período Legislativo (en porcentajes)				
Relación con el diputado	**1994-1997**	**1998-2001**	**2002-2005**	**2006-2009**	**2010-2013**
Por simpatía personal	24.0	33.8	33.7	44.0	33.0
Por su gestión anterior como diputado o en otros cargos políticos	0.0	11.3	12.3	13.2	23.1
Por la imagen del líder de su partido	11.3	22.5	21.6	13.2	15.4
Por la campaña electoral llevada a cabo	10.1	22.5	19.7	24.2	13.2
Por el programa o ideología política de su partido	38.4	7.0	8.6	2.2	13.2
Por la tradición familiar del votante	14.8	2.8	4.0	3.3	1.1
Otro	1.4	0.0	0.0	0.0	1.1

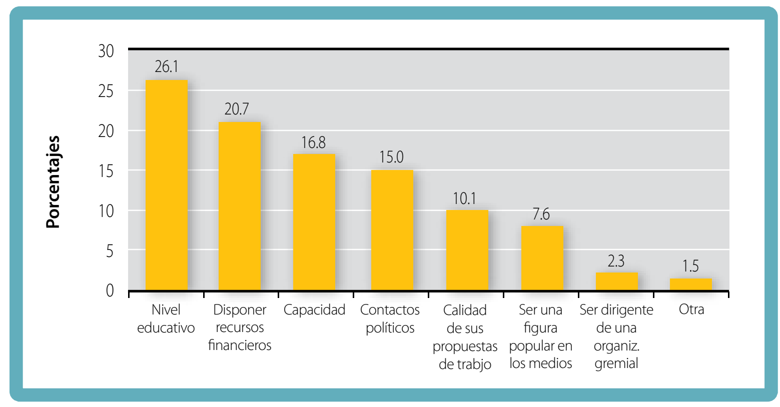
Fuente: Elaboración propia en base a Estudios de Élites Parlamentarias Iberoamericanas del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Encuestas a diputados hondureños del período correspondiente.

Los adultos hondureños tienen también su propia percepción acerca de las principales razones que permiten a los aspirantes llegar a ser Presidentes o Diputados. Estas razones fueron indagadas a través de la ENPDH 2011.

Según los encuestados las cuatro mayores razones para ser seleccionado como Presidente de la República o Diputado al Congreso Nacional son: 1) el nivel educativo (26.1%); 2) el poder disponer de recursos financieros (20.7%); 3) tener capacidad profesional (16.8%), y, 4) tener contactos políticos (15%). Tener una propuesta de trabajo de calidad (10.1%) o ser una figura popular en los medios de comunicación (7.6%), son razones a las que la población adulta les concede menor importancia (ver gráfico 4.3).

Factores tan claves para el electorado como la educación, el disponer de recursos financieros, tener capacidad profesional y contactos políticos, que son considerados como dados por los diputados, son considerados de vital importancia por los electores. Esta percepción debe ser contrastada con

GRÁFICO 4.3: Razones más importantes para ser electo diputado al Congreso Nacional, según la opinión de los adultos hondureños. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

RECUADRO 4.2: Breve recuento histórico acerca de la legislación que concede autonomía municipal

La primera Ley encargada de regular las actividades del municipio y sus autoridades fue emitida el 1º. de abril de 1927. La ley de municipalidades, que derogó la de 1927, fue emitida el 19 de noviembre de 1990.

La autonomía de los municipios hondureños fue restringida por el Decreto No. 70 del 6 de marzo de 1939, mediante el cual se crearon los distritos que pusieron a las municipalidades bajo control del poder central a través del Ministro de Gobernación. De esta manera, se crearon 31 distritos en todo el país, incluido el Distrito Central, que reunió en una sola identidad a las alcaldías de Tegucigalpa y Comayagüela. Esto ocurrió bajo el prolongado régimen del Doctor y General Tiburcio Carías Andino (1933-1948).

Mediante Decreto No. 1 del 7 de diciembre de 1957, la Asamblea Nacional Constituyente, controlada mayoritariamente por los Diputados del Partido Liberal, restauró la autonomía municipal al sustituir los distritos por las Corporaciones municipales. De esta manera, se restituyó a los ciudadanos de los distritos la potestad de elegir sus propias autoridades. El decreto en referencia exceptúo al Distrito Central, cuyas autoridades continuaron siendo designadas por las autoridades centrales. La Constitución Política de 1982 restauró la autonomía municipal al Distrito Central al establecer en su artículo 294 que el territorio nacional se divide en 18 departamentos y 298 municipios.

Durante el régimen del Doctor Ramón Villeda Morales (1957-1963) hubo un renacimiento de la autonomía municipal y de los procesos electorales a nivel local. Lo propio parece haber ocurrido durante el régimen del General Oswaldo López Arellano (1965-1971) y el régimen de Ramón Ernesto Cruz (1971-1972). Esto fue interrumpido por los regímenes militares de la década del setenta del siglo pasado: Oswaldo López Arellano (1972-1975), Juan Alberto Melgar Castro (1975-1978) y Policarpo Paz García (1978-1980). El proceso electoral en las municipalidades se restauró en las elecciones generales de noviembre de 1981.

Fuente: Elaboración propia en base a (Cienfuegos y Guzmán, s. f.; Durón, s. f.; Fiallos, 1989).

la que tienen los aspirantes a diputados que privilegian su simpatía personal, su campaña electoral y su exposición a los medios de comunicación.

Resumiendo, el perfil típico de un diputado al Congreso Nacional es el de un hombre de 35 a 54 años, que posee educación universitaria. Combina sus funciones en el Congreso Nacional con otra ocupación que, en la mayoría de los casos, suele estar ligada a las profesiones liberales o actividades empresariales o comerciales. Además, posee un capital político que generalmente es heredado del padre. No obstante, en los dos últimos períodos legislativos, se han observado algunos cambios en la configuración de este perfil, pues se ha elevado en alguna medida la proporción de mujeres, de adultos jóvenes (35 a 44 años), de diputados que se dedican exclusivamente a sus tareas parlamentarias y que no poseen capital político. Estos cambios reflejan en alguna medida los procesos de transformación que está viviendo la política democrática en las sociedades globales actuales, en la que cobra especial importancia el contacto con los medios, la popularidad, el marketing político, etc. Esto explicaría también por qué los diputados han dado una importancia creciente a la simpatía personal, la imagen y la campaña electoral como factores que han favorecido su elección.

Sin duda, las reformas electorales, como la papeleta separada que contiene los nombres y fotografías de los aspirantes a diputado, también han incidido considerablemente en la diversificación del perfil típico de quienes logran entrar a ocupar una curul en el Congreso Nacional. Estas reformas electorales, también han logrado minar las bases en las que se sustentó el carácter vitalicio de algunos de los diputados que entraron al sistema parlamentario con las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente del 20 de abril de 1980 y permanecieron en la asamblea legislativa por más de dos décadas. Hoy en día, el diputado no puede tener total certeza de que va a ser reelegido, como ocurría en el pasado, pues la reelección estaba garantizada por el máximo líder del partido político, quien tenía plenos poderes para confeccionar la lista de diputados que lo acompañaban, y al votarse por él, se votaba por ellos.

El hallazgo anterior es trascendente, pues pone de manifiesto la importancia del rol institucional en la transformación de la estructura del sistema político hondureño y sobre todo en la reducción de algunas brechas de inequidad política. Para lograr reducir más ampliamente las brechas en el ámbito del poder político, es imprescindible promover reformas institucionales que transformen más profundamente las pautas de selección y reclutamiento de quienes llegan a cargos de tomas de decisión.

4.2.3 Las élites municipales

El municipio es la entidad básica del sistema administrativo del Estado hondureño. Existen 298 municipios, cada uno de los cuales está presidido por un alcalde o una alcaldesa. Estos gozan de autonomía secular, lo que significa fundamentalmente, que los ciudadanos de una circunscripción, pueden elegir a sus autoridades a través del voto (ver recuadro 4.2).

En el proceso de esta investigación se ha podido constatar lo difícil que resulta construir un directorio de alcaldes o alcaldesas para los períodos gubernamentales comprendidos entre 1994 y el 2013 con información socio-económica suficiente para hacer un análisis igual que en el caso de las élites parlamentarias. Por ello, se contrató una consultoría para recolectar esta información,[1] pero sólo pudo completarse un directorio completo para el presente período (2010-2013). En virtud de lo anterior y a fin de poder realizar un análisis utilizando series de tiempo, se ha optado por seleccionar unas pocas de las 298 alcaldías y se han agrupado de acuerdo a características comunes en el contexto socio-demográfico y así, en una primera aproximación, poder identificar patrones de reclutamiento de las élites municipales.

En el primer grupo, se ha colocado a los municipios del Distrito Central y San Pedro Sula, las ciudades más grandes y más pobladas del país, con similares niveles de desarrollo humano. En el segundo grupo, se han ubicado ciudades intermedias en diferentes regiones del país. En el tercer grupo, se ha buscado ubicar municipios que se encuentren dentro del rango más bajo de desarrollo humano en el país.

Posteriormente a este breve análisis temporal, se realiza un análisis transversal con los datos de los alcaldes de los 298 municipios recopilados para el período actual de gobierno (2010-2013).

4.2.3.1 Los alcaldes de los principales centros urbanos (1994-2013)

Como es de sobra conocido, el Distrito Central[2] y San Pedro Sula son los principales centros urbanos del país. Por ello, el proceso de selección de sus élites municipales resulta emblemático. Por su condición de capital del país y por el volumen de votos que moviliza el alcalde o alcaldesa de Tegucigalpa, se convierte en un potencial candidato presidencial. De hecho, así ha ocurrido en varios casos.

De acuerdo con lo mostrado en el cuadro 4.6, tanto en el Distrito Central como en San Pedro Sula, únicamente los partidos mayoritarios, el Partido Liberal y el Partido Nacional, tiene opción de poder. La alcaldía de Tegucigalpa, ha sido ganada tradicionalmente por el Partido Nacional y la de San Pedro Sula, por el Partido Liberal. En estas alcaldías, los partidos minoritarios (PINU-SD, PDCH y UD) hasta ahora no han tenido ninguna opción de ganarla.

En los períodos analizados, los alcaldes de ambas ciudades se reclutan entre profesionales de formación universitaria y de clase media alta. En términos de ocupación, no hay ningún patrón dominante. En el Distrito Central, los alcaldes han sido ingenieros, médicos y licenciados en administración de empresas de profesión. En San Pedro Sula, ha ocurrido lo propio. Han sido alcaldes abogados, licenciados en derecho, ingenieros, periodistas y médicos.

CUADRO 4.6: Alcaldes municipales de las ciudades más importantes de Honduras. Períodos gubernamentales comprendidos entre 1994 y 2013

Distrito Central			
Período	**Partido político del Alcalde**	**Profesión u oficio**	**Electo consecutivamente**
1994-1997	Partido Liberal	Ingeniero Civil	No
1998-2001	Partido Nacional	Médico	No
2002-2005	Partido Nacional	Lic. Administración de Empresas	No
2006-2013	Partido Nacional	Lic. Administración de Empresas	Si
San Pedro Sula			
1994-1997	Partido Liberal	Abogado	No
1998-2001	Partido Liberal	Ingeniero	No
2002-2005	Partido Nacional	Periodista	No
2006-2009	Partido Liberal	Lic. en Derecho	No
2010-2013	Partido Liberal	Médico	No

Fuente: Elaboración propia en base a información de las Declaratorias de Elecciones Generales del TSE e información obtenida de las mismas alcaldías.

Algunos de los alcaldes del Distrito Central, se han convertido en el siguiente período en diputados al Congreso Nacional. Tal es el caso del Alcalde de Tegucigalpa del período de 1994-1997, que fue diputado en 1998-2001 y es actualmente diputado en el período 2010-2013. En San Pedro Sula, el alcalde en el período 1990-1993 es actualmente diputado en el período 2010-2013. Con la excepción del actual alcalde del Distrito Central, ningún alcalde ha sido reelecto ni en Tegucigalpa, ni en San Pedro Sula.

4.2.3.2 Los alcaldes de ciudades intermedias (1994-2013)

Después del Distrito Central y San Pedro Sula, los centros urbanos más reconocidos en la región atlántica, norte, centro, sur y occidente del país, son La Ceiba, Puerto Cortés, Comayagua, Choluteca y Santa Rosa de Copán. El resumen de los alcaldes que estas ciudades han tenido se muestra en el cuadro 4.7.

Durante los períodos considerados, en estas municipalidades, son los partidos mayoritarios, Liberal y Nacional, los que han tenido opción de poder. La alcaldía de Puerto Cortés ha sido ganada

CUADRO 4.7: Alcaldes municipales de ciudades intermedias de Honduras. Períodos gubernamentales comprendidos entre 1994 y 2003

Período	Partido político del Alcalde	Profesión u oficio	Electo consecutivamente
La Ceiba			
1994-1997	Partido Liberal	Licenciada en Comunicaciones	No
1998-2005	Partido Liberal	Perito Mercantil y Empresario	Si
2006-2009	Partido Liberal	Médico	No
2010-2013	Partido Nacional	Licenciado en Derecho y Administración de Empresas	No
Puerto Cortés			
1994-2005	Partido Liberal	Médico	Si
2006-2013	Partido Liberal	Médico	Si
Comayagua			
1998-2013	Partido Liberal	Perido Mercantil	Si
Choluteca			
1994-1997	Partido Liberal	Perito Mercantil	No
1998-2001	Partido Liberal	Ing. Agrónomo	No
2002-2005	Partido Nacional	Médico	No
2006-2013	Partido Liberal	Empresario	Si
Santa Rosa de Copán			
1994-1997	Partido Liberal	Ingeniero	No
1998-2005	Partido Liberal	Ingeniero	Si
2006-2009	Partido Liberal	Licenciado	No
2010-2013	Partido Liberal	Perito Mercantil	No

Fuente: Elaboración propia en base a información de las Declaratorias de Elecciones Generales del TSE e información obtenida de las mismas alcaldías.

consistentemente por el Partido Liberal. La Ceiba, una alcaldía tradicionalmente ganada por el Partido Liberal, fue ganada por el Partido Nacional en el período 2010-2013. Lo propio puede decirse de Choluteca, cuya alcaldía fue ganada por el Partido Nacional durante el período 2002-2006. Aunque no forma parte de los datos del presente cuadro, hay que reconocer que en las elecciones generales de 1989 varias alcaldías tradicionalmente ganadas por el Partido Liberal, fueron ganadas por el Partido Nacional. Esto ocurrió, a título de ejemplo, en una ciudad como La Ceiba.

El fenómeno de la reelección de los alcaldes, que en el Distrito Central apenas se ha insinuado, en estas alcaldías de ciudades secundarias, se ha convertido en hecho más frecuente. En primer lugar se encuentra el caso de Comayagua, en que el alcalde ha sido reelecto por cuatro veces consecutivas (1998 a 2013). Es igualmente notable el caso del alcalde de Puerto Cortés del período 1994-2005, que fue reelecto por tres veces consecutivas. Asimismo, han sido electos por dos veces consecutivas, el alcalde de Santa Rosa de Copán en el período 1998-2005, el alcalde de Puerto Cortés en el período 2006-2013 y el alcalde de Choluteca en este último período.

Estas alcaldías revelan un fenómeno importante en materia de reclutamiento político y es que se convierten en una antesala para llegar al Congreso Nacional. La Ceiba es el mejor ejemplo en este sentido. Los alcaldes de los períodos 1994-1997 y 1998-2005 pasaron de alcaldes a diputados al Congreso Nacional. El mismo camino recorrió el alcalde ceibeño del período 1990-1993. Otro que pasó de alcalde a diputado, reelecto por dos veces, fue el alcalde de Puerto Cortés del período 1994-2005.

La mayoría de los alcaldes de estas ciudades han sido reclutados entre profesionales de nivel universitario: médicos, ingenieros y licenciados. Sin embargo, hay algunos casos en que los alcaldes han obtenido solamente una educación secundaria. Este es el caso de uno de los alcaldes de La Ceiba y de los actuales alcaldes de Comayagua y Santa Rosa de Copán.

Los datos disponibles llevan a concluir que para acceder a las alcaldías en las ciudades intermedias y grandes, son fuentes importantes de reconocimiento y acumulación de capital político la afiliación política, el nivel educativo y el prestigio asociado al puesto de trabajo. Podrían agregarse a esta lista, su presencia en los medios de comunicación y las redes sociales que se configuran en torno a los partidos políticos. Un ejemplo de esto último es el caso del actual alcalde del Distrito Central, quien sin duda alguna acumuló capital político y redes sociales en su condición de Secretario Privado de la Presidencia en el período 2002-2005. Otros factores que no deben ser ignorados son la disponibilidad de tiempo y dinero para poder invertirlo en el ejercicio de la política y el prestigio del grupo social al cual se pertenece.

Al examinar la trayectoria política de los miembros de las élites municipales es posible darse cuenta que el acceder a una alcaldía a veces es el producto de varios intentos fallidos. Cada uno de ellos, incrementa la experiencia y el capital político del aspirante. A título de ejemplo: a) el alcalde de Comayagua a partir de 1998, fue regidor séptimo en la alcaldía del período 1994-1997 y b) el alcalde de Choluteca entre el 2002 y el 2005, fue regidor sexto en la alcaldía del período 1998-2001.

4.2.3.3 Los alcaldes de municipios con bajo nivel de desarrollo humano (1994-2013)

A fin de poder emitir algún juicio sobre los patrones de reclutamiento de los alcaldes o alcaldesas

de municipalidades menos desarrolladas del país, se han seleccionado cinco municipios ubicados en diferentes regiones del país con menor rango de desarrollo humano de acuerdo al IDH. Son ellos, Dolores Merendón en el departamento de Ocotepeque, San Agustín en el departamento de Copán, Marale en el departamento de Francisco Morazán, Guata en el departamento de Olancho y San Francisco de Coray en el departamento de Valle. El resumen de los alcaldes que estos municipios han tenido se muestra en el cuadro 4.8.

Durante los períodos edilicios en consideración, todos los alcaldes de estos municipios han sido del Partido Liberal o del Partido Nacional. En San Agustín, ha existido un predominio del Partido Liberal y en San Francisco de Coray, un predominio del Partido Nacional. En el resto de municipalidades, no ha existido un claro predominio de un partido político sobre otro. Es decir, que en ninguno de estos municipios ha triunfado sostenidamente, ni el Partido Liberal, ni el Partido Nacional. De hecho, ambos partidos políticos, se han intercambiado en la gestión de la alcaldía municipal correspondiente.

A partir de las tendencias observadas en estos municipios, se podría argumentar que en las municipalidades más pobres, los alcaldes no se reclutan fundamentalmente entre profesionales universitarios como ocurre en las alcaldías de los principales centros urbanos. Desde el punto de vista de su profesión u oficio, en estas alcaldías la élite municipal se recluta generalmente entre agricultores, comerciantes, maestros y agrónomos. Esto es así porque, este es el tipo de ocupaciones de la élite en comunidades poco diferenciadas desde el punto de vista productivo. Así, por ejemplo, el actual alcalde de Guata, Olancho, es un profesor de educación primaria; el de Marale, es un técnico agropecuario; el de San Agustín, es un técnico agrónomo; el de Dolores Merendón, es un agricultor, y el actual alcalde de San Francisco de Coray, es un comerciante que estuvo en el colegio, donde concluyó el Ciclo Común de Cultura General.

El predominio de los hombres en las alcaldías está fuera de toda duda. Solamente en Marale encontramos una alcaldesa en el período 2006-2009. En el caso de la alcaldía de San Agustín, hay que subrayar que en los 3 períodos comprendidos entre 1994 y 2005, la alcaldía ha sido encabezada por tres hermanos, lo que ayuda a comprender la importancia del capital político familiar en la inserción de los políticos emergentes a la vida política y a ocupar cargos de poder.

En el caso de los municipios de bajo nivel de desarrollo humano, el prestigio del grupo social al cual se pertenece y las redes partidarias son, a todas luces, las fuentes más importantes de capital político. Estos aportan el reconocimiento y prestigio que se requiere para poder insertarse en las élites municipales.

CUADRO 4.8: Alcaldes de municipios en Honduras con bajo nivel de desarrollo humano. Períodos gubernamentales comprendidos entre 1994 y 2013

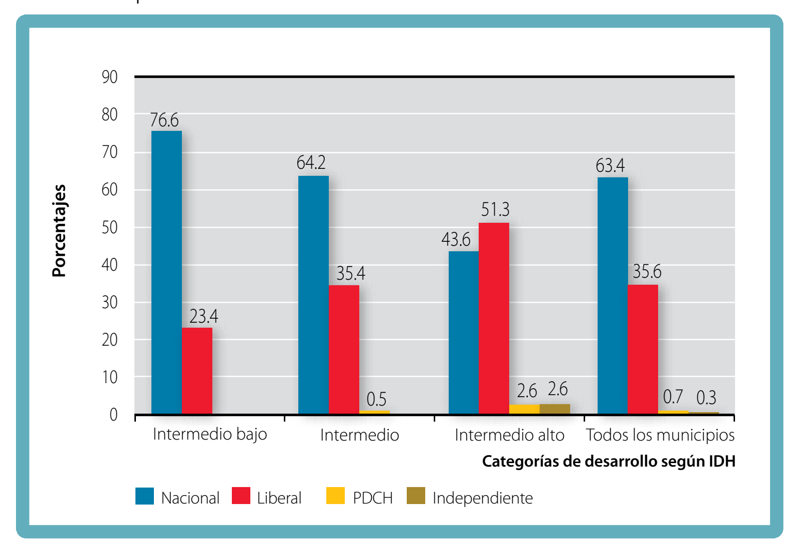
Período	Partido político del Alcalde	Profesión u oficio	Electo consecutivamente
Dolores Merendón (Ocotepeque)			
1994-1997	Partido Nacional	Agricultor (Primaria incompleta)	No
1998-2001	Partido Liberal	Agricultor (Primaria incompleta)	No
2002-2005	Partido Liberal	ND	No
2006-2009	Partido Nacional	Enfermero (Ciclo Común)	No
2010-2013	Partido Nacional	Agricultor (Primaria incompleta)	No
San Agustín (Copán)			
1994-2007	Partido Liberal	Agricultor	No
1998-2001	Partido Liberal	Agricultor	No
2002-2005	Partido Liberal	Agricultor y ganadero	No
2006-2014	Partido Nacional	Técnico Agrónomo	Si
Marale (Francisco Morazán)			
1994-1997	Partido Liberal	Bachiller en Ciencias y Letras	No
1998-2001	Partido Liberal	Agricultor y ganadero	No
2002-2005	Partido Nacional	Agricultor	No
2006-2009	Partido Nacional	Maestra de Educación Primaria	No
2010-2013	Partido Liberal	Técnico Agropecuario e Industrial	No
Guata (Olancho)			
1994-1997	Partido Nacional	Comerciante, ganadero y cafetalero	No
1998-2001	Partido Liberal	ND	No
2002-2005	Partido Liberal	ND	No
2006-2013	Partido Nacional	Profesor de Educación Primaria	Si
San Francisco de Coray (Valle)			
1994-1997	Partido Nacional	Profesor de Educación Primaria	No
1998-2001	Partido Nacional	Comerciante	No
2002-2005	Partido Nacional	Comerciante	No
2006-2009	Partido Liberal	Promotor de Salud	No
2010-2013	Partido Nacional	Comerciante (Ciclo Común)	No

Nota: ND = no diposible
Fuente: Elaboración propia en base a información de las Declaratorias de Elecciones Generales del TSE e información obtenida de las mismas alcaldías.

4.2.3.4 Una mirada general a las élites municipales del período de gobierno actual (2010-2013)

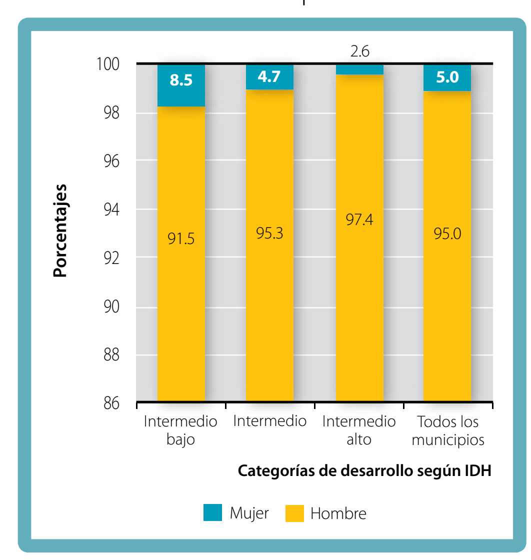
En este aparte se realiza un análisis general sobre

GRÁFICO 4.4: Afiliación política de los alcaldes, según categoría de desarrollo humano de los municipios. Período 2010-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDH 2008-2009 e información de los alcaldes del período 2010-2013 recopilada para este Informe (ver Consultoría A en los anexos metodológicos).

GRÁFICO 4.5: Sexo de los alcaldes, según categoría de desarrollo humano de los municipios. Período 2010-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDH 2008-2009 e información de los alcaldes del período 2010-2013 recopilada para este Informe (ver Consultoría A en los anexos metodológicos).

las élites municipales del período de gobierno actual, el cual comprende los años entre 2010-2013. A fin de obtener un criterio de clasificación que permita una mirada analítica, se ha optado por agrupar las alcaldías municipales atendiendo el nivel de desarrollo humano de los municipios. De esta manera se presentan tres grupos: 1) alcaldías con desarrollo humano intermedio alto (IDH entre 0.700 y 0.799); 2) alcaldías con desarrollo humano intermedio (IDH entre 0.600 y 0.699); y, 3) alcaldías con desarrollo humano intermedio bajo (IDH entre 0.500 y 0.599).

La primera variable a explorar para identificar el patrón de reclutamiento de las élites políticas municipales del actual período gubernamental, es la afiliación política (ver gráfico 4.4). Un total de 295 de las alcaldías hondureñas, esto es, el 99%, se reparten entre el Partido Nacional y el Liberal (63.4% y 35.6%, respectivamente). El Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH) obtuvo dos alcaldías y la alcaldía restante, fue obtenida por un candidato independiente. En las alcaldías de los municipios de Índice de Desarrollo Humano intermedio bajo, el Partido Nacional ganó abrumadoramente (76.6%) mientras que en las de Índice de Desarrollo Humano intermedio alto, la mayoría fueron ganadas por el Partido Liberal (51.3%). Esto último se debe al hecho de que tradicionalmente el Partido Liberal ha tenido mayor influencia en las áreas urbanas que en las rurales, ya que en el pasado, el Partido Liberal disfrutó de la aureola de ser un partido político reformista.

Una segunda variable a examinar es el sexo de los alcaldes. El 95%, esto es, la abrumadora mayoría de los titulares del gobierno municipal durante el período actual, son hombres. Solamente el 5% son alcaldesas. Este predominio sigue siendo evidente, aun cuando se desagregue por las tres categorías de desarrollo humano (ver gráfico 4.5).

En cuanto a edad se refiere, la mayoría de los alcaldes se ubica en los tramos de edad de 35 a 44 años (41.9%), seguido por el tramo de edad de 45 a 54 años (37.2%). Esto significa que el 79.1% de los alcaldes se ubican en el tramo de edad comprendido entre 35 y 54 años. Los alcaldes menores de 34 años, apenas representan el 8.4% y los mayores de 55 años, el 12.4% (ver gráfico 4.6).

Desagregando por nivel de desarrollo humano de los municipios, llama la atención el hecho que en los municipios de mayor nivel de desarrollo relativo, se rompe este patrón porque la mayoría de los alcaldes se ubican el tramo de edad comprendido entre 45 y 54 años (56.4%). Esto podría explicarse por el hecho que para llegar a la titularidad de estas alcaldías, hay que haberse ganado una posición política más o menos definida en el partido político seleccionado y haber acumulado suficiente capital político.

Este capital político toma bastantes años de la vida de un político en afianzar. Sin haber obte-

nido este tipo de capital acumulado es bastante difícil obtener el apoyo financiero sustantivo que se requiere para llegar a ocupar la posición de titular de alcalde municipal. En los municipios de menor nivel de desarrollo humano relativo, por el contrario, no se requiere ni tanto capital político acumulado a través de los años, ni tanto apoyo financiero para llegar a ostentar la posición de máxima autoridad edilicia. Esto ayuda a comprender por qué se puede llegar a la titularidad de una alcaldía con una edad menor que la que se requiere para ser alcalde en los municipios de mayor desarrollo relativo del país.

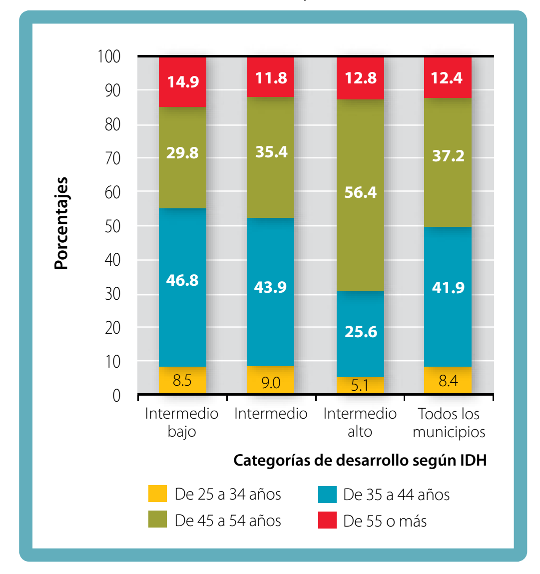
***

"Lo normal del realismo político que tenemos en Honduras es que se necesita dinero para meterse en una estructura política. Se requiere tener líderes, tener un radio de acción, se requiere un proceso de avance en el campo del trabajo con la comunidad y se tiene que tener esa vocación. A veces creemos que dar el espacio es avanzar, y no es cierto porque se supone que cada quien tiene una etapa. ¿Cómo es que uno de 14 o 15 años va a venir a hacer las cosas mejores que la gente que posee una capacidad de conocimiento y tiene mayor experiencia? No puede ser. Cuando hablamos de dar participación a los jóvenes y a las mujeres, estamos segmentando a la población, estamos creando una división. En su lugar, es fundamental profundizar en la capacidad y en el tema educación".

Experto Político. Grupo Focal Institucional Partidos Políticos. Tegucigalpa, 2011.

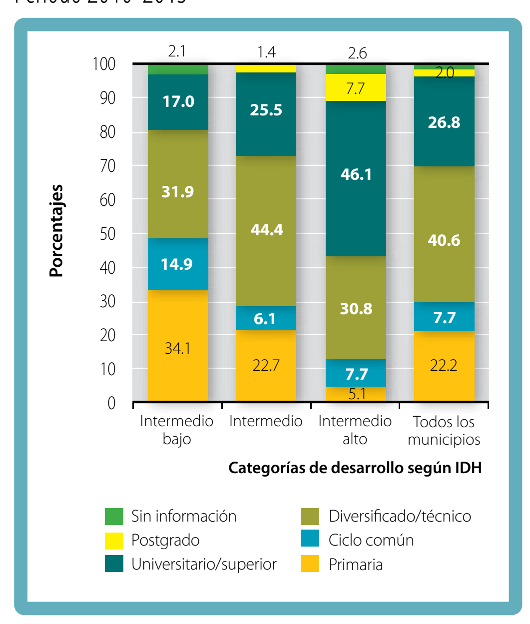
***

GRÁFICO 4.6: Edad de los alcaldes según categoría de desarrollo humano de los municipios. Período 2010-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDH 2008-2009 e información de los alcaldes del período 2010-2013 recopilada para este informe (ver Consultoría A en los anexos metodológicos).

GRÁFICO 4.7: Nivel educativo de los alcaldes, según categoría de desarrollo humano de los municipios. Período 2010-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDH 2008-2009 e información de los alcaldes del período 2010-2013 recopilada para este informe (ver Consultoría A en los anexos metodológicos).

Respecto al nivel educativo de las autoridades edilicias del actual período de gobierno municipal, los datos resumidos se muestran en el gráfico 4.7. En general, el grupo mayoritario (40.6%) es el de aquellos alcaldes que han logrado llegar al ciclo diversificado, es decir, que han terminado la educación secundaria, o que han logrado obtener una formación técnica del mismo nivel. Le siguen en importancia, aquellos que han obtenido una educación superior, los que representan el 26.8%. El 22.2% de ellos apenas lograron concluir la educación primaria, 7.7% llegaron hasta el ciclo común de cultura general, y apenas, el 2% tienen educación de postgrado.

Es en los municipios de mayor desarrollo relativo (intermedio alto), donde se concentra la mayoría de los alcaldes que tienen educación superior, incluyendo aquellos que llegaron al postgrado (53.8%). En cambio, en los municipios con un desarrollo humano intermedio bajo, se concentra la mayor proporción de alcaldes que no fueron más allá de un nivel primario de educación

RECUADRO 4.3: Obstáculos a la participación política de la mujer

Las mujeres de Honduras realizan su actividad en escenarios que no disponen de condiciones propicias para el ejercicio, fortalecimiento y promoción de los derechos políticos de la población femenina en general. El principal obstáculo para esta participación, es el machismo secular, que es producto de la cultura patriarcal en sus múltiples manifestaciones de discriminación, exclusión y violencia contra las mujeres.

Los principales obstáculos identificados por las mujeres hondureñas para su inserción y sostenibilidad en el terreno político público pueden ser categorizados en los siguientes ámbitos: a) familiar/personal, b) al interior de los partidos políticos, c) social y económico, d) en el proceso electoral, e) conocimiento y capacitación, f) a nivel inter-partidario y de organizaciones sociales, g) marco legal, h) relación entre gobierno local y central, y finalmente, i) estrategia e incidencia.

A nivel familiar, el principal obstáculo para la inserción política pública de las mujeres y su desarrollo, sigue siendo el cuidado de terceros (hijos e hijas, adultos mayores). A esto hay que agregar la violencia de pareja expresada en la falta de "permisos" o coacción en el ejercicio de estas actividades.

En la esfera de los partidos políticos y organizaciones sociales, uno de los mayores problemas para el desarrollo y permanencia de las mujeres en la actividad política es la discriminación, exclusión y omisión que sufren dentro de las estructuras políticas partidarias y no partidarias. Esto se refleja en un limitado acceso a las oportunidades para las mujeres políticas (en campañas electorales y en procesos de participación política o ciudadana) y en el escaso apoyo u obstaculización de su ejercicio en la gestión pública. Otro factor limitante en el ámbito de partidos políticos y organizaciones sociales, es el escaso o inexistente presupuesto que se les asigna a las "Comisiones de la Mujer" o a "Comisiones de Género", así como, la falta de priorización, presupuesto y fortalecimiento de las políticas de género al interior de estas instituciones.

A nivel social, lo que limita las oportunidades de las mujeres en el terreno político son los prejuicios y estereotipos de género relacionados con su sexualidad, cuidado de las relaciones domésticas y familiares, así como el cuestionamiento de su capacidad para el ejercicio de la actividad política o como autoridades/funcionarias de gobierno.

En el ámbito de los procesos electorales, existe un gran desconocimiento del marco legal que ampara a las candidatas a puestos de elección popular, así como de las instancias donde pueden acudir para reclamar sus derechos en caso de haber impugnación de urnas o resultados. Asimismo, las mujeres perciben una falta de transparencia en los resultados del proceso electoral. Esta situación desalienta la participación y la permanencia de las mujeres en el terreno de la política pública a nivel nacional.

En el área de formación y capacitación, un aspecto limitante es el desconocimiento del marco legal y las políticas públicas relacionadas con la Equidad de Género, derechos de las mujeres y participación política, así como su aplicación.

A nivel inter-partidario, el principal problema ha sido el debilitamiento de la Red de Mujeres Inter partidaria después del golpe de Estado de 2009, debido al distanciamiento en las posturas de los distintos partidos políticos. Por otra parte, la ruptura de relaciones con el movimiento social, movimiento feminista y de mujeres a nivel local y central, obstaculiza el avance de la lucha por los derechos mujeres y debilita la participación política de las mujeres.

La percepción sobre el marco legal que ampara los derechos políticos de las mujeres es identificada como débil, no tanto en su contenido, como en su aplicación.

Uno de los principales obstáculos para el logro de la equidad de género en la participación política, es el divorcio entre la política municipal y la central, es decir, entre la realidad de los gobiernos locales y el contexto de la legislatura a nivel Nacional. Este tipo de problema no es específico de las mujeres. Sin embargo, incide en la construcción y en la lucha por una agenda común de derechos de las mujeres.

Por último, es urgente construir una estrategia conjunta de incidencia para el diseño y ejecución de políticas públicas orientadas a fortalecer la permanencia de las mujeres en el terreno político, tanto a nivel local como nacional. La carencia de este tipo de estrategia, conspira contra la participación de las mujeres en posiciones de liderazgo y en la toma de decisiones.

Fuente: En base a (PNUD Honduras, 2011, págs. 19–32).

(34.1%). En los municipios con un desarrollo humano intermedio, predominan los alcaldes que llegaron hasta el ciclo de diversificado de la educación secundaria (44.4%). Existe, en suma, una clara conexión entre el nivel de educación académica y el nivel de desarrollo humano relativo del municipio. Se trata, en esencia, de un asunto de oportunidades educativas diferenciadas según área o zona de residencia.

En relación a la ocupación de los alcaldes, dos categorías son predominantes en el actual período de gobierno municipal: los que se dedican a la agricultura y ganadería (39.3%), y los que se dedican a las actividades profesionales, técnicas y afines (38.6%). El tercer grupo claramente identificable es el de los que se dedican a actividades de carácter comercial, los que representan un 16.1% (ver gráfico 4.8).

Si desagregamos estas cifras atendiendo al nivel de desarrollo humano de cada municipio, se puede constatar que hay una progresión descendente entre los alcaldes que se dedican a actividades agrícolas, ganaderas o agropecuarias en general. La mayoría de ellos se concentran en los municipios de menor desarrollo humano relativo (55.3%) y la minoría, en los departamentos de mayor desarrollo humano relativo (12.8%). Un movimiento inverso se observa entre los alcaldes que se dedican a actividades profesionales técnicas y afines. La mayoría se concentra en los municipios de mayor desarrollo humano relativo (53.8%) y la minoría, en los municipios de menor desarrollo humano relativo (27.7%).

Otro aspecto interesante a perfilar entre los alcaldes, es el tema de la reelección. El 43% de los alcaldes del actual período de gobierno municipal (2010-2013) lograron reelegirse. Este es un porcentaje muy significativo. El restante 57% de los alcaldes del actual gobierno municipal, llegaron a esa posición por primera vez. En el tema de la reelección, las diferencias por el nivel de desarrollo humano de los municipios, no son significativas.

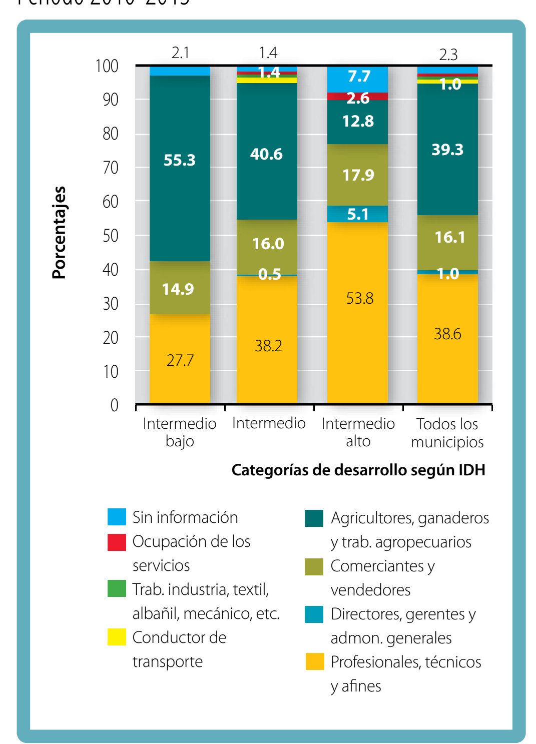
Para comprender mejor el fenómeno de la reelección de los alcaldes, hay que identificar algunas de las ventajas que el acceso a la gestión del gobierno municipal le permite a su titular al momento de buscar una reelección. Entre ellas, pueden mencionarse las siguientes:

1) Conocer los mecanismos de funcionamiento del poder local;
2) Conocer con mayor profundidad a más gente de la localidad, y,
3) Ganarse la voluntad de los electores a través de la realización de obras de beneficio colectivo.

***

"Yo pienso que si puede llegar a ser el alcalde. Siempre proyectándose, manteniendo las vías de comunicación en un buen estado. Porque nosotros, el pueblo, elegimos a las autoridades, pero a veces cuando le pedimos ayudas, nos la niegan.

GRÁFICO 4.8: Ocupación de los alcaldes, según categoría de desarrollo humano de los municipios. Período 2010-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDH 2008-2009 e información de los alcaldes del período 2010-2013 recopilada para este Informe (ver Consultoría A en los anexos metodológicos).

Pero si el alcalde es amplio para escuchar lo que le pedimos, entonces se puede proyectar."

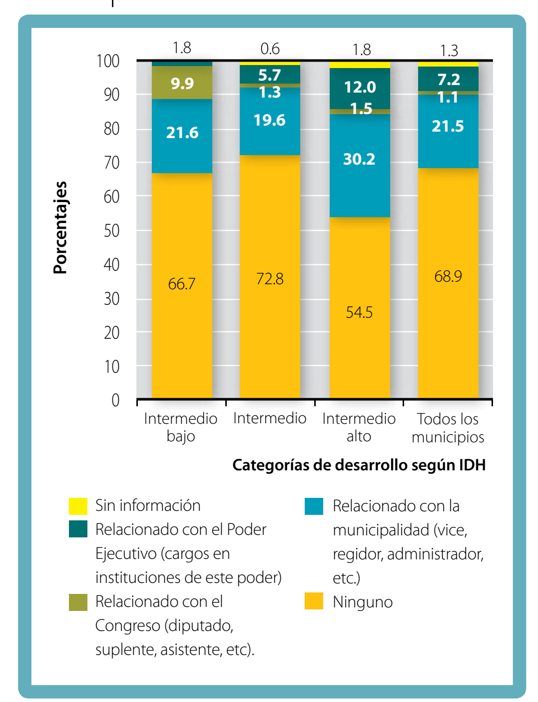
Mujer. Grupo Focal Político-Judicial. Área rural, nivel socio-económico bajo. Tegucigalpa, 2011.

***

Para abundar un poco más en la experiencia en la gestión pública de los alcaldes del actual período edilicio, el gráfico 4.9 ofrece información acerca de otros cargos públicos desempeñados por los mismos.

El 68.9% de los alcaldes de la actual administración edilicia no ha desempeñado ningún cargo público anteriormente. Sin embargo, hay que resaltar que el 21.5% de los alcaldes declara haber ostentado previamente un cargo relacionado con la municipalidad, ya sea de vice-alcalde, regidor, vocal, fiscal, tesorero, administrador, etc. Esta proporción se eleva a 30.2%, en el caso de los municipios de mayor desarrollo humano relativo. Esto puede ser tomado como una evidencia que es la misma municipalidad, la fuente de mayor im-

GRÁFICO 4.9: Otros cargos públicos desempeñados por los alcaldes, según categoría de desarrollo humano de los municipios. Período 2010-2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDH 2008-2009 e información de los alcaldes del período 2010-2013 recopilada para este Informe (ver Consultoría A en los anexos metodológicos).

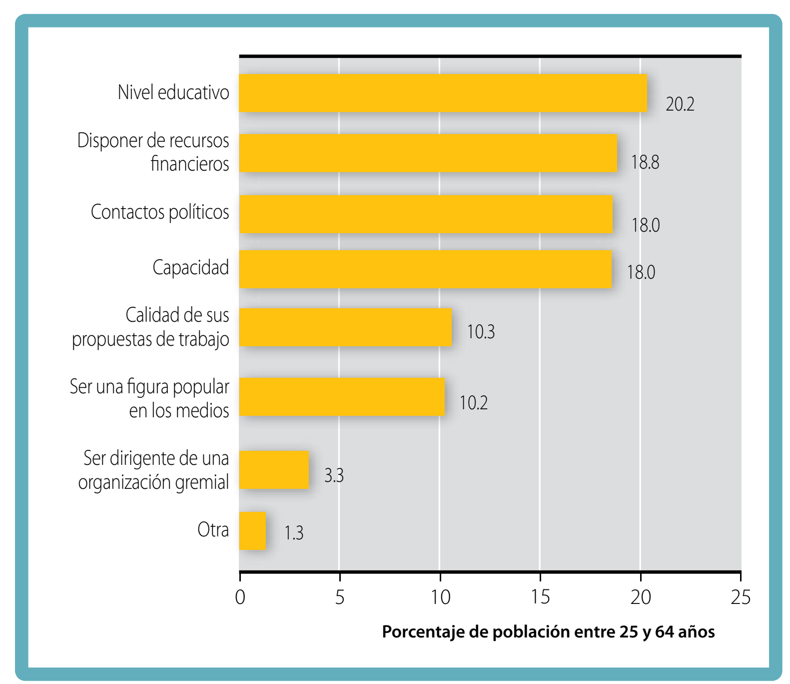
portancia en la formación política de los alcaldes de la presente administración municipal.

Solamente el 7.2%, los alcaldes ocuparon con anterioridad algún puesto en el Poder Ejecutivo, ya sea en la dirección, jefatura o administración de instituciones públicas o la dirección de centros educativos y de salud públicos. Muy pocos de ellos han tenido que ver con el Poder Legislativo, ya sea como diputados, suplentes o asistentes de diputados, etc. Sin embargo, como se ha mencionado ya, algunos alcaldes se convirtieron posteriormente en diputados. Esta es también una de las ventajas de llegar a la titularidad de una alcaldía: permite acumular capital político e influencia a nivel de su departamento para poder convertirse eventualmente en diputado.

Para concluir este apartado, es útil examinar cuales son, a juicio de la personas que participaron en la ENPDH 2011, las razones que, según ellas, son claves para elegir a determinada persona como titular de una corporación municipal.

Como se observa en el gráfico 4.10, la educación (20.2%) es, a juicio de los encuestados, el factor más importante para seleccionar a un alcalde. Le siguen en importancia, el disponer de recursos financieros (18.8%), tener contactos po-

GRÁFICO 4.10: Razones más importantes para ser electo alcalde, según la opinión de los adultos hondureños. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2001.

líticos y capacidad profesional (18.0% cada una). La calidad de la propuesta de trabajo del aspirante a alcalde y el ser figura popular en los medios de comunicación, se encuentran en una tercera línea de importancia. Ser dirigente de una organización gremial, en la cuarta línea de importancia.

No hay, en principio, ninguna diferencia entre los requisitos que los encuestados identifican como necesarios para un candidato presidencial, un diputado o un alcalde. Si se hace un esfuerzo por establecer algún tipo de diferencia, esta sería que se concede un poco más de importancia a la educación en el caso del presidente o diputados (26.1%) y menor importancia en el caso del alcalde (20.2%).

En resumen, el perfil típico de los alcaldes municipales es diverso. Es determinante el nivel de desarrollo del municipio. En el caso de los municipios relativamente más desarrollados, se requiere tener más experiencia política y mayor capital político. La mayoría de los alcaldes se encuentran en el rango de edad entre los 45 y 54 años, cuentan con educación superior, se han desempeñado como profesionales técnicos y afines. Una proporción significativa de ellos han tenido experiencias anteriores en el desempeño de cargos públicos, especialmente en las mismas alcaldías. En el caso de los municipios de menor desarrollo relativo, se abren oportunidades a personas con menor experiencia y capital político acumulado, la mayoría de los alcaldes tienen entre 35 y 44 años, han logrado obtener, por regla general, un nivel educativo secundario y se dedican a actividades agropecuarias.

4.2.4 Las élites de los gabinetes de gobierno (1994-2013)

A continuación se exploran los patrones de comportamiento que se siguen en la selección de los gabinetes de gobierno. Estos requieren de un análisis diferenciado pues son cargos de poder político que no proceden de una elección popular, sino que de una designación directa. Los cinco gabinetes de gobierno, desde 1994 hasta la actualidad, serán objeto de análisis. Se ha seleccionado este período para mantener la correspondencia con lo que se ha analizado en el caso de las élites parlamentarias y edilicias.

Antes de proceder a analizar los gabinetes de gobierno, es importante tratar de bosquejar el perfil profesional y ocupacional de las personas que ocuparon la Presidencia del país en los períodos de gobierno en consideración.

Carlos Roberto Reina (1994-1997). Estudió Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, habiéndose graduado de Licenciado en 1954. Se doctoró en Derecho Internacional. Realizó estudios superiores en La Sorbone, el London Institute of World Affairs y en las Universidades de Cambridge y Londres. Procedía de una familia de liberales de amplia trayectoria política. Su padre, Antonio Ramón Reina, fue diputado al Congreso Nacional antes de la instauración del régimen autoritario del Doctor y General Tiburcio Carías Andino (1933-1948).[3]

Carlos Roberto Flores Facussé (1998-2001). Estudió Ingeniería Industrial en la Universidad del Estado de Louisiana en Baton Rouge y obtuvo una Maestría en Economía Internacional y Finanzas. Es empresario. Su padre fue un político de prestigio. Fungió como Ministro de Trabajo en el gabinete de gobierno de Ramón Villeda Morales (1957-1963).[4]

Ricardo Maduro Joest (2002-2005). Obtuvo una Licenciatura en Economía en la Universidad de Stanford y una Maestría en Ingeniería Industrial. Es empresario.[5]

Manuel Zelaya Rosales (2006-2009). Comenzó la carrera de Ingeniería Civil en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Abandonó sus estudios universitarios, para dedicarse por completo a las actividades empresariales en el sector agroforestal.[6]

Porfirio Lobo Sosa (2010-2013). Culminó en 1970 la carrera de Administración de Empresas en la Universidad de Miami y luego retornó a Honduras para administrar los negocios agrícolas y ganaderos de la familia.[7]

En el cuadro 4.9 se presenta una lista con la mayoría de las personas que compusieron los gabinetes de gobierno en el período de análisis. La mayoría de los Presidentes de la República que se consideran en este apartado, incluyeron al menos un ministro de otro partido político. Esto quiere decir que optaron por un gobierno de coalición, tal y como manda la Constitución de la Republica de 1982 en su Artículo No. 5, que establece la necesidad de gobiernos de "integración nacional, que implica la participación de todos los sectores políticos en la administración pública, a fin de asegurar y fortalecer el progreso de Honduras basado en la estabilidad política y la conciliación nacional". Para el caso, en el gobierno liberal de 1994-1997, el Ministro de Hacienda y Crédito Público era de afiliación nacionalista. En el gobierno liberal de 1998-2001, el Ministro de Salud y el Secretario Asesor en Comunicación, eran de afiliación nacionalista. En el gobierno nacionalista de 2002-2005, el Ministro del Trabajo era de afiliación Pinuista.

El gobierno de Manuel Zelaya Rosales fue una excepción, pues integró un gabinete de partido único reclutando sus Ministros entre líderes de varias corrientes internas de su partido político, el Partido Liberal. Por otro lado, el gobierno de Porfirio Lobo Sosa, ha llevado la coalición interpartidaria más allá que ningún otro gobierno reciente, integrando a su gabinete a líderes de todos los partidos políticos legalmente reconocidos. Esta decisión de Lobo Sosa es comprensible en el marco de la severa crisis política que sacudió al país en el 2009.

En el contexto de este Informe, dos preguntas son pertinentes: ¿Cuál es el perfil de las personas que han integrado los gabinetes de gobierno? Y ¿Muestran ellos evidencias de la inequidad en el acceso a puestos de poder político en Honduras?

Hay varios elementos definitorios del perfil de las personas listadas en el cuadro 4.9 que han integrado los gabinetes de gobierno en consideración, que pueden ser esquematizadas de la siguiente manera:

1) ***Tener educación superior***. La gran mayoría de los ministros de los gabinetes de gobierno tienen educación superior. Por regla general, los Ministros de Economía, Hacienda y el Presidente del Banco Central, son economistas distinguidos. Que el Ministro de Salud sea un médico y que el Ministro de Comunicación, Obras Públicas y Transporte, sea un ingeniero, es lo que normalmente se espera. Hay excepciones a esta regla. Por ejemplo, la titularidad del Ministerio de Trabajo ha sido ocupada por líderes gremiales que no tienen educación superior.
2) ***Tener contactos políticos***. Este implica ser miembro reconocido del partido de gobierno, haber acompañado al candidato presidencial en sus campañas proselitistas o tener capital político por ser miembro de familias en que algunos de sus miembros han tenido distinguida militancia partidaria. Ha sido usual en los últimos tiempos que algunos ministros hayan sido electos previamente como diputados. En estos casos, el diputado tiene que obtener un permiso del Congreso Nacional para fungir como ministro del gabinete gubernamental. Cuando cesa en sus funciones gubernamentales, puede reintegrarse al Congreso Nacional.
3) ***Tener solvencia económica***. Este factor se encuentra normalmente asociado a la militancia partidaria y a ser parte del grupo de personas cercanas al candidato presidencial. Es una verdad de sentido común que, en países como Honduras, no se puede participar en posiciones de privilegio en política partidaria sin hacer algún tipo de contribución pecuniaria al éxito electoral del candidato presidencial. Tener solvencia económica puede ser en sí mismo una buena carta de recomendación para ser escogido como miembro de un gabinete de gobierno.
4) ***Ser hombre***. El predominio de los hombres en los últimos cinco gabinetes de gobierno es abrumador. La equidad de género no ha sido hasta ahora un tema de la agenda presidencial, al momento de seleccionar sus colaboradores en el gabinete de gobierno.

Los elementos del perfil típico de un ministro destacados arriba, coinciden con la percepción que la población adulta hondureña tiene acerca de cuáles son las principales razones por las que una persona llega a ser seleccionada como ministro (ver gráfico 4.11).

La población encuestada ubicó en primer lugar su nivel educativo (23.4%). En segundo lugar, sus contactos políticos (20.4%). Siguen en importancia, su capacidad profesional (17.8%) y el disponer de recursos financieros (17.3%). En una segunda línea de importancia, se encuentran: ser figura

CUADRO 4.9: Gabinetes de Gobierno. Períodos comprendidos entre 1994-2013 *continúa*

Nombre	Cargo
Período 1994-1997: Gobierno Liberal	
Guillermo Molina	Ministro de Planificación Económica y Social
Délmer Urbizo Panting	Ministro de Economía y Comercio
Juan Ferrera	Ministro de Hacienda y Crédito Público
Efraín Moncada Silva	Ministro de Gobernación y Justicia
Ernesto Paz Aguilar	Ministro de Relaciones Exteriores
Enrique Samayoa	Ministro de Salud
Ramón Villeda Bermúdez	Ministro de Recursos Naturales
Rodolfo Pastor Fasquelle	Ministro de Cultura
Zenobia Rodas de León Gómez	Ministro de Educación
Cecilio Zelaya	Ministro de Trabajo
Germán Aparicio	Ministro de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte
Ubodoro Arriaga Iraeta	Ministro Director del Instituto Nacional Agrario
Reinaldo Andino Flores (General)	Ministro de Defensa
Período 1998-2001: Gobierno Liberal	
Carlos Mariano Martínez Jiménez	Secretario Privado
Gustavo Adolfo Alfaro	Ministro de la Presidencia
José Fernando Martínez	Ministro de Relaciones Exteriores
Reginaldo Panting	Ministro de Industria, Comercio y Turismo
Cristóbal Edmundo Corrales (Coronel)	Ministro de Defensa
Andrés Víctor Artiles	Ministro de Trabajo y Previsión Social
Marco Antonio Rosa	Ministro de Salud
José Délmer Urbizo Panting	Ministro de Gobernación y Justicia
Tomás Lozano Reyes	Ministro de Obras Públicas, Transporte y Vivienda
Herman Allan Padget	Ministro de Cultura, Artes y Deportes
Pedro Arturo Sevilla Gamero	Ministro de Agricultura y Ganadería
Elvin Ernesto Santos Lozano	Ministro de Recursos Naturales y Ambiente
Arístides Mejía	Ministro de Educación
Moisés Starkman	Ministro de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETCO)
Gerardo Zepeda Bermúdez	Comisionado Nacional de Ciencia y Tecnología
Manuel Zelaya Rosales	Director Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)
Aníbal Delgado Fiallos	Ministro Director del Instituto Nacional Agrario
Plutarco Castellanos	Ministro de Salud
Emín Barjum	Presidente Banco Central de Honduras
José Arturo Reina	Asesor Presidencial en Estrategia Social
Nahúm Valladares	Secretario Asesor en Comunicación
José Roberto Leiva Flores	Ministro sin Cartera en Promoción de Inversiones
Período 2002-2005: Gobierno Nacionalista	
Luis Consenza Jiménez	Ministro de la Presidencia
José Ramón Hernández Alcerro	Ministro de Gobernación y Justicia
José Arturo Alvarado	Ministro de Finanzas
Juliette Handal	Ministro de Industria, Comercio e Inversiones
Ramón Medina Luna	Ministro de Asuntos Estratégicos y Comunicación
Germán Leitzelar	Ministro de Trabajo y Previsión Social
Elías Lizardo	Ministro de Salud
Carlos Ávila	Ministro de Educación
Patricia Panting	Ministra de Ambiente y Recursos Naturales
Mariano Jiménez	Ministro de Agricultura y Ganadería
Jorge Carranza	Ministro de Comunicaciones, Obras Públicas y Vivienda
José Erasmo Portillo	Ministro del Instituto Nacional Agrario
Guillermo Augusto Pérez Arias	Ministro de Relaciones Exteriores
Mireya Batres	Ministro de Cultura y Artes
Federico Brevé	Ministro de Defensa
Juan Ángel Arias	Ministro de Seguridad
María Elena Mondragón	Presidenta Banco Central
Leony Yu Way	Director Fondo Hondureño de Inversión Social

Nota: Gabinetes con los cuales inició su gobierno cada uno de los Presidentes de la República en los períodos indicados.
Fuente: Elaboración propia en base a publicaciones de El Heraldo y La Tribuna en los días posteriores a la toma de posesión del gobierno en cada período

CUADRO 4.9: Gabinetes de Gobierno. Períodos comprendidos entre 1994-2013 *continuación*

Nombre	Cargo
Período 2006-2009: Gobierno Liberal	
Yani Rosenthal	Ministro de la Presidencia
Jorge Arturo Reina	Ministro de Gobernación y Justicia (Interior)
Lizzy Azcona	Ministra de Economía
Milton Jiménez Puerto	Ministro de Relaciones Exteriores
Ricy Moncada	Ministro de Trabajo y Previsión Social
Orison Velásquez	Ministro de Salud
Rafael Pineda Ponce	Ministro de Educación
Mayra Mejía del Cid	Ministra de Ambiente y Recursos Naturales
Héctor Hernández	Ministro de Agricultura y Ganadería
Hugo Noé Pino	Ministro de Finanzas
Rodolfo Pastor Fasquelle	Ministro de Cultura y Artes
Arístides Mejía	Ministro de Defensa Nacional
Álvaro Romero Salgado (General Retirado)	Ministro de Seguridad
Gabriela Núñez	Presidenta Banco Central
Rosario Bonano	Ministro de Obras Públicas y Vivienda
Marlon Lara	Director Fondo de Inversión Social
Miriam Mejía	Ministra de Ciencia y Tecnología
Leo Starkman	Ministro de Inversiones
Enrique Flores Lanza	Asesor Legal
Héctor Briceño	Asesor en Vivienda
Alejandro Villatoro	Asesor en Proyectos Públicos
Período 2010-2013: Gobierno Nacionalista	
María Antonieta Guillén de Bográn	Ministra de la Presidencia
Felícito Ávila	Ministro de Trabajo
Arturo Bendaña	Ministro de Salud
Bernard Martínez	Ministro de Arte, Cultura y Deportes
Mario Canahuatti	Ministro de Relaciones Exteriores
Óscar Álvarez	Ministro de Seguridad
Marlon Pascua	Ministro de Defensa
Áfrico Madrid	Ministro de Gobernación y Justicia (Interior)
Jack Arévalo	Director Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA)
William Chong Wong	Ministro de Finanzas
María Antonieta Botto	Ministra del Instituto Nacional de la Mujer (INAM)
José Alejandro Ventura	Ministro de Educación
Óscar Escalante Ayala	Ministro de Industria y Comercio
María Elena Zepeda	Directora del Programa de Asignación Familiar (PRAF)
Miguel Ángel Bonilla	Ministro de Comunicaciones
Miguel Pastor	Ministro de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI)
Nelly Jerez	Ministro de Turismo
María Elena Mondragón	Presidenta Banco Central
Nasry Asfura	Director Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)
César Ham	Ministro Director Instituto Nacional Agrario
Jacobo Regalado Waizemblut	Ministro de Agricultura y Ganadería
Rigoberto Cuéllar Cruz	Ministro de Recursos Naturales y Ambiente

Nota: Gabinetes con los cuales inició su gobierno cada uno de los Presidentes de la República en los períodos indicados.
Fuente: Elaboración propia en base a publicaciones de El Heraldo y La Tribuna en los días posteriores a la toma de posesión del gobierno en cada período.

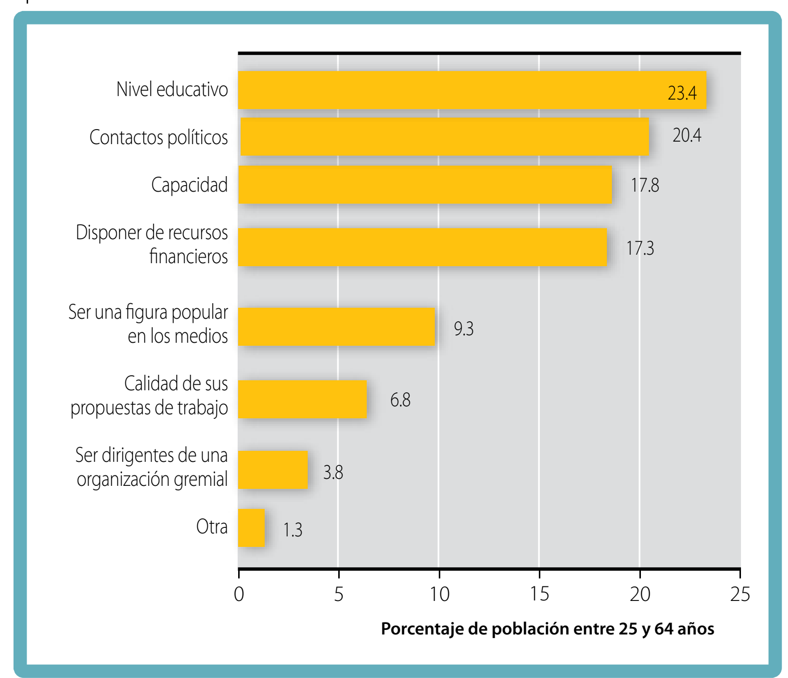
popular en los medios de comunicación (9.3%) y la calidad de su propuesta de trabajo (6.8%).

Como se demostró en el recuadro 4.1 al inicio de este capítulo, es una minoría de la población la que puede reunir todas las características de este perfil típico para ser un ministro. Eso significa que hay un acceso inequitativo a este tipo de puestos. Aún el grupo de personas que llegan a alcanzar un suficiente nivel educativo y la capacidad para desempeñar este tipo de puestos, ven frustradas sus aspiraciones por carecer de contactos políticos o de los recursos financieros necesarios para hacerse una imagen política y profesional.

***

"Si nosotros tuviéramos la oportunidad de acceder a un cargo o un puesto político, tendría que ser más por la capacidad y no por la cuestión neta-

GRÁFICO 4.11: Razones más importantes para ser elegido como ministro, según la opinión de los adultos hondureños. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2001.

mente política. El problema que tenemos aquí es que si usted no es familia de un político, si usted no es allegado, si no tiene capital, etc., usted no puede acceder a ningún cargo. Es bien difícil que una persona como nosotros, aunque estemos bien capacitados, podamos llegar a obtener un cargo político."

Mujer, del área urbana, nivel socio-económico alto. Grupo Focal Político-Judicial. Tegucigalpa, 2011.

***

El análisis anterior lleva a establecer que las personas de familias pobres, que no tienen educación superior, que no disponen de recursos financieros para apoyar las campañas electorales y que no ocupan posiciones de liderazgo en las organizaciones sociales populares, no tienen ninguna posibilidad de soñar un día con ser ministros del gabinete de gobierno. Esto es injusto y sería socialmente remediable si se removieran plenamente las barreras que obstaculizan el desarrollo del capital educativo de las personas de las familias más pobres y se fomentara su movilidad social.

4.3 Gremios y partidos minoritarios: opciones para diversificar las élites políticas

En los apartados anteriores se ha encontrado que, por regla general, los miembros de las élites políticas son profesionales universitarios o empresarios de éxito, militantes del partido político de gobierno, con suficientes recursos financieros para apoyar la financiación de costosas campañas electorales. La pregunta que se quiere responder en este apartado es la siguiente: ¿Es posible que sectores no tradicionales, como aquellos de bajos ingresos, puedan integrar las élites políticas y ser parte de los procesos de toma de decisiones?

Teniendo en cuenta el entorno de pobreza y los bajos niveles educativos que abaten a los sectores de bajos ingresos y a su relativa falta de capital político familiar que los haría atractivos como compañeros de formula a los políticos que buscan acceder a la presidencia del país, es bastante improbable que núcleos importantes de los sectores de bajos ingresos puedan acceder a posiciones en las élites políticas.

Lo anterior es un buen ejemplo de cómo las inequidades en diferentes ámbitos se acumulan. Contar con pocos ingresos (desventaja económica) conlleva generalmente a alcanzar un bajo nivel educativo (desventaja social) y esto a su vez se convierte en inequidad política, pues limita el acceso a la participación en los puestos de poder y de decisión política. Es fácil imaginar que sin lograr acceso a los puestos de decisión política, es bastante difícil que los sectores de bajos ingresos puedan colocar en la agenda política nacional, los temas que son de su interés y que reclaman atención urgente para tener acceso a oportunidades crecientes y lograr el tipo de vida que tienen razones para valorar. De esta manera, se cierra un círculo vicioso de exclusión e inequidad.

Sin embargo, hay que destacar el caso de algunos dirigentes de las organizaciones gremiales o sindicales que han logrado escalar posiciones y llegar a los gabinetes gubernamentales. Así, por ejemplo, Andrés Víctor Artiles, líder histórico de la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), fue Ministro de Trabajo en el gobierno del período 1998-2001 y posteriormente Embajador de Honduras en República Dominicana.

En el presente gobierno (2010-2013), como parte de su gobierno de coalición, el Presidente Lobo nombró a Felícito Ávila, veterano líder de la Central General de Trabajadores (CGT), como Ministro de Trabajo (2010-2013) y a Alejandro

RECUADRO 4.4: El costo de las campañas políticas para acceder a las élites políticas

Uno de los elementos destacados en el perfil típico de las élites políticas es el poseer recursos financieros suficientes que les permitan desarrollar sus actividades para generar y/o aprovechar su capital político. Una de las razones por las que disponer de recursos financieros es fundamental tiene que ver con el hecho que las campañas electorales para acceder a la Presidencia o al Congreso Nacional de la República, son muy costosas. Igualmente costosas son las campañas políticas para acceder a las alcaldías en ciudades grandes como Tegucigalpa y San Pedro Sula.

Un monitoreo realizado en las elecciones primarias de 2008 es indicativo de lo costoso de las campañas electorales. Se estimó que en las elecciones primarias del Partido Liberal, los pre-candidatos a la Presidencia invirtieron en publicidad montos estimados en, al menos, 27 millones de Lempiras desglosados así: Roberto Micheletti, L. 16.05 millones, Elvin Santos, L. 7.43 millones y Eduardo Maldonado, L. 3.74 millones. Por otro lado, en las elecciones primarias del Partido Nacional, el candidato Porfirio Lobo invirtió L. 12.68 millones en publicidad. Mario Canahuati, su rival, invirtió L. 8.96 millones.

En la lucha por la candidatura liberal a la Alcaldía del Distrito Central, el vencedor de la contienda, Eliseo Castro, gastó L. 4.24 millones. Castro duplicó la cantidad invertida por su rival más cercano, Antonio Órtez que invirtió en publicidad L. 2.14 millones. Edinora Brooks, que también contendió, fue la que menos gastó con L. 490 mil. En San Pedro Sula, el ganador Rodolfo Padilla, invirtió L. 1.97 millones en publicidad mientras que el derrotado William Hall, invirtió L. 2.74 millones.

En las primarias del Partido Nacional, Ricardo Alvarez, candidato a la reelección en la Alcaldía del Distrito Central, invirtió L. 2,73 millones y se alzó con el triunfo. En cambio, su rival, Ángel Valentín Aguilar, invirtió L. 1.28 millones. En San Pedro Sula, Arturo Bendaña, el candidato triunfador, invirtió L. 200 mil y Carlos Kattán, el candidato perdedor, gastó L. 1.82 millones.

Unos 15 aspirantes a Diputados por el Partido Liberal gastaron en publicidad L 4.2 millones en promedio. Por su parte, 9 aspirantes a Diputados por el Partido Nacional gastaron un promedio de L. 6.1 millones.

CUADRO 1: Gastos en publicidad invertidos por los candidatos a la Presidencia de la República en la campaña electoral del 2009 (Lempiras)

Candidato	Radio	Televisión	Prensa	Total
Porfirio Lobo	23,998,840.85	27,035,243.76	70,191.88	51,104,276.49
Elvin Santos	17,582,925.22	15,249,674.66	243,263.32	33,075,863.20
Felícito Avila	614,856.00	1,583,925.00	15,600.00	2,214,381.00
Bernard Martínez	37,673.00	362,150.00	27,897.29	427,720.29
Total	**42,234,295.07**	**44,230,993.42**	**356,952.49**	**86,822,240.98**

Fuente: Mirador Electoral (2009, pág. 50).

CUADRO 2: Gastos en publicidad invertidos por los candidatos a la alcaldía capitalina en la campaña electoral del 2009 (Lempiras)

Candidato	Radio	Televisión	Prensa	Total
Eliseo Castro	3,812,925.00	1,635,150.00	255,228.94	5,703,303.94
Doris Gutiérrez	170,028.00	72,937.50	32,394.58	275,360.08
Ricardo Álvarez	202,950.00	1,726,900.00	46,216.18	1,976,066.18
Flor Guevara	0.00	3,750.00	0.00	3,750.00
Total	**4,185,903.00**	**3,438,737.50**	**333,839.70**	**7,958,480.20**

Fuente: Mirador Electoral (2009, pág. 52).

Agrupados los gastos de los precandidatos considerados, en las elecciones primarias de 2008, el Partido Liberal invirtió en publicidad 63.33 millones de Lempiras. Por su parte, el Partido Nacional invirtió la suma de 55.28 millones de Lempiras. En suma, ambos partidos políticos, invirtieron la cantidad de 118.61 millones de Lempiras en publicidad en las elecciones primarias de 2008.

Los gastos en publicidad durante las elecciones generales de 2009 fueron igualmente cuantiosos. El cuadro 1 resume los gastos en publicidad de los distintos candidatos a la Presidencia de la República según medio de comunicación empleado.

Los candidatos presidenciales invirtieron en total L. 86.8 millones en gastos de propaganda a través de la radio, televisión y prensa escrita. El candidato que más invirtió, fue Porfirio Lobo Sosa, el ganador de las elecciones generales. Lobo Sosa invirtió en su campaña L. 51.1 millones en publicidad. Esto es un 54% más que Santos, candidato del Partido Liberal, que invirtió L. 33.1 millones.

Los gastos de los candidatos de los partidos mayoritarios exceden con creces los de los candidatos de los partidos minoritarios. Lobo Sosa y Elvin Santos invirtieron juntos casi 32 veces más que Felicito Ávila, candidato del PDCH y Bernard Martínez, candidato del PINU, juntos.

En cuanto a candidatos a alcalde del Distrito Central, Eliseo Castro, candidato del Partido Liberal, invirtió casi seis millones de Lempiras. Por su parte, Ricardo Alvarez, que a la postre se alzó con el triunfo, invirtió casi dos millones de Lempiras.

Entre los candidatos a diputado que más gastaron en publicidad, se encuentran Marcia Villeda, del Partido Liberal, con L. 2.2 millones, Antonio Rivera (L. 1.6 millones) y Lena Gutierrez (L. 1.3 millones), ambos del Partido Nacional.

Fuente: Elaboración propia en base a Mirador Electoral (2009, págs. 42-46) y Mirador Electoral (2009, págs. 50–55).

Ventura, líder de una de las organizaciones del gremio magisterial, como Ministro de Educación. Oscar Escalante, antiguo líder sindical de la CGT y colaborador cercano del Presidente Lobo, también fue nombrado Ministro de Industria y Comercio en el presente período de gobierno.

Haciendo uso de la teoría de las élites, habría que reconocer que estos líderes y dirigentes de organizaciones populares, son parte de la élite de las mismas. Por ende, es razonable postular que la causa principal por la cual estos líderes y dirigentes fueran nombrados en estos puestos, es la importancia electoral que tienen los sectores que representan.

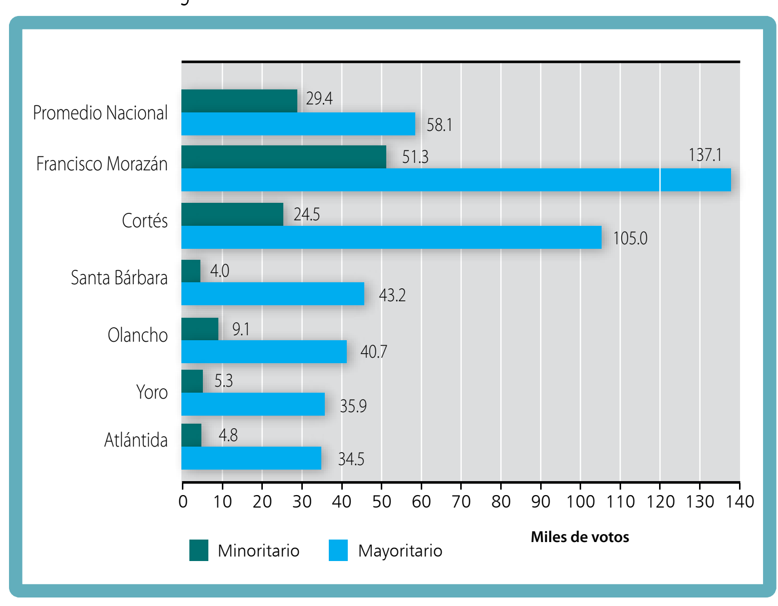
Los dirigentes de organizaciones obreras y campesinas también han tenido acceso a las élites

CUADRO 4.10: Algunos líderes sindicales y campesinos que han sido diputados

Nombre	Organización a que pertenece	Partido Político a través del cual se hizo diputado	Período en que fue diputado
Salvador Ramos Alvarado	SITRATERCO	PL	1957-1963
Antonio Julín Méndez	ANACH	PINU	1986-1989
Luis Germán Lagos Acosta	ANACH	PINU	1994-1997
Oscar Escalante Ayala	CGT	PN	1990-1993
Benjamín Garmendia	FECORAH	PN	1990-1993
Mariano de Jesús González	CTH	PN	1990-1993
Francisco Ramos	CNTC	UD	2002-2005
Rafael Alegría	CNTC	UD	2002-2005
Oscar Mejía	CNTC	UD	2002-2005
Marvin Ponce	COCOCH	UD	2010-2013

Nota: Marvin Ponce no es un líder campesino propiamente dicho. Ha sido asesor de organizaciones campesinas.
Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por líderes sindicales y campesinos.

GRÁFICO 4.12: Votos promedio obtenidos para ser electo diputado, según tipo de Partido. Elecciones generales 2009



Fuente: Elaboración propia en base a Fundación Democracia sin Fronteras (2010).

parlamentarias. La bibliografía ha destacado que este tipo de líderes accede preferentemente a las élites parlamentarias a través de partidos políticos de izquierda. Esto también ocurre en el caso de Honduras. En los últimos tres períodos gubernamentales, los líderes de organizaciones obreras y campesinas, han logrado una curul en el Congreso Nacional a través del partido de izquierda: El Partido de Unificación Democrática (UD). Sin embargo, hay que reconocer que en el pasado, líderes sindicales y campesinas han logrado acceder a las élites parlamentarias a través del Partido Liberal y del Partido Nacional (ver cuadro 4.10).

Además de la UD, otros partidos minoritarios han servido como vía para que personas con menor capital económico y político puedan acceder a las élites parlamentarias debido al sistema de representación proporcional. Esto significa que para ser diputado por cualquier partido minoritario, se requiere una cantidad de votos mucho menor si se le compara con la cantidad de votos que se requiere para acceder a las élites parlamentarias a través del Partido Liberal o Nacional.

El promedio nacional para seleccionar un diputado en las elecciones generales de 2009 para los partidos mayoritarios fue de 58,139 electores mientras que para los partidos minoritarios, fue de 29,431 electores. La diferencia fue de casi el doble de electores. En departamentos numerosos como Francisco Morazán, la diferencia fue de un poco más de dos veces y medio, y en Cortes, un poco más de cuatro veces. Otros departamentos donde salieron electos diputados de los partidos minoritarios, con una cantidad de votos muy inferior a la de los partidos políticos mayoritarios, fueron Santa Bárbara, Olancho, Yoro y Atlántida (ver gráfico 4.12).

***

"La única oportunidad que tiene la gente de escasos recursos, que tienen algún liderazgo para participar en política, es por la vía de los partidos minoritarios, porque somos nosotros los que financiamos las campañas. Nuestros candidatos a alcaldes no son los que financian sus campañas, nuestros candidatos a diputados, algunos aportan un poco. En el caso de los partidos pequeños, somos los partidos los que financiamos las campañas. Nosotros les mandamos hacer los afiches a todos. En los partidos tradicionales son los caudillos los que financian las campañas y por eso se da competencia entre caudillos y son los sectores económicamente poderosos los que financian sus grupos. Si llevan gente humilde es porque van matriculados con ellos y llevan el compromiso que si no es con ellos, hasta ahí llegó el apoyo. Por eso, precisamente, estos partidos se mueven con grandes caudales económicos y esa situación es la que ha hecho que en nuestro país exista el concepto de que hay dueños de partidos, que han tenido el caudal económico suficiente para ganar el proceso interno y quedarse con la conducción del partido."

Experto Político. Grupo Focal Institucional Partidos Políticos. Tegucigalpa, 2011.

***

4.4 Élites políticas y élites económicas

Como se ha conocido y analizado, las élites políticas, principalmente en el caso del Congreso Nacional y de los gabinetes gubernamentales, tienden a pertenecer a la clase media o a la clase de mayores ingresos que se designará como clase alta. La mayoría de los miembros de las élites políticas, tienen educación universitaria. Algunos se dedican al ejercicio de profesiones liberales (abogados, ingenieros y médicos) y otros se dedican a actividades empresariales de distintos tipo.

En este aparte, se desarrollaran algunos aspectos que apenas fueron esbozados en el capítulo de inequidad económica, esto es, la relación entre las élites económicas y las élites políticas.

Un asunto de debate en la relación entre las élites políticas y económicas es el siguiente: ¿Necesitan las personas de las élites económicas ser parte de las élites políticas para que sus intereses sean colocados en un lugar preferente de la agenda pública? Si esto no fuera así, ¿cómo es que las élites económicas logran que las élites políticas coloquen sus intereses en un punto preferente de la agenda pública?

Según Segovia (2005, pág. 12), en la región centroamericana, se han identificado tres mecanismos básicos que permiten y han permitido a las élites económicas ejercer una gran influencia en los asuntos públicos: 1) patrocinando y/o colocando a personas afines a sus intereses en la dirección de ministerios vinculados con el manejo económico y productivo del Estado; 2) mediante la presión ejercida por las cámaras empresariales sobre las instituciones públicas para obtener resoluciones favorables a sus intereses, y, 3) a través del uso de mecanismos informales de presión mediante contactos directos de los empresarios más poderosos con los miembros de las élites políticas gubernamentales o parlamentarias.

Las élites económicas pueden comunicarse con los miembros de las élites políticas cuando así convenga a sus intereses. Esto se debe a la importancia que tienen sus negocios privados para la economía de los países en que operan, el papel crucial que juegan en el financiamiento de los partidos políticos y el control que ejercen sobre los medios de comunicación social (Segovia, 2005, pág. 13).

En el caso de Honduras, se ha dicho que "el financiamiento de las campañas electorales es el mejor medio" que utilizan las élites económicas con las élites políticas (Illescas, 2009, pág. 298). En este sentido pueden distinguirse dos momentos. El primero, es el de las elecciones internas de los partidos políticos. En este caso, la iniciativa procede de los políticos que buscan el apoyo de la élite económica en sus campañas para elecciones interna. Según se dice, la élite económica les apoya con modestia debido al gran margen de incertidumbre que conllevan las elecciones internas. El segundo momento, es el de las elecciones generales. Cuando ya las posiciones políticas de los que van a participar en la contienda electoral están claras, la élite económica se acerca a los candidatos para ofrecerles apoyo financiero (Illescas, 2009, pág. 296). Algunos empresarios así lo admiten: "siempre se colabora con los partidos. En mi caso, tengo amigos en los dos principales partidos, pero se colabora más con el de su preferencia" (Illescas, 2009, pág. 297).

***

"Se dice que el poder económico controla a los partidos mayoritarios y hace que tengamos una línea y que tenemos que correr cuando nos dicen que hacer. Una campaña no se hace sentada en la casa. Hay que salir a la calle a trabajar y eso se hace con dinero, pero, en esta vida también se da de todo. Hay hombres honestos que nos ayudan económicamente para financiar nuestras campañas, pero recibimos ese dinero sin compromisos."

Experto Político. Grupo Focal Institucional Partidos Políticos. Tegucigalpa, 2011.

***

Las élites económicas son identificadas frecuentemente en la bibliografía como poderes reales o poderes fácticos. Estos poderes reales o fácticos, comparten a juicio de una autora, las siguientes características: "Primero, no dependen de la voluntad de los ciudadanos ni de sus representantes, pero condicionan la representación. Segundo, no son parte formal del proceso de toma de decisiones, pero tienen instrumentos para influir de manera desproporcionada en las decisiones reservadas a los poderes públicos, en particular al Ejecutivo y el Legislativo. Tercero, no tienen representación formal en el Congreso o en el gobierno, pero pueden poner vetos a la acción pública. Cuarto, crecen al amparo, con el beneplácito, cuando no con el contubernio de las autoridades, pero las vuelven en su rehén. Quinto, derivan una "renta" extraordinaria de la cual están excluidos otros actores" (Casar, 2009).

Los denominados poderes fácticos se encuentran estrechamente relacionados con lo que en la

bibliografía se denomina captura del Estado por la cual se designa a "una especie de corrupción económica en gran escala en la que los agentes privados influyen en la formulación de leyes, normas, decretos, regulaciones y políticas públicas, en la búsqueda de favorecer sus propios intereses egoístas, y en detrimento del bienestar general" (León-Beltran, Guerrero, y Salcedo-Albarán, 2008, págs. 3–4).

Entre los beneficios que obtienen las élites económicas de su influencia sobre las élites políticas en Honduras, se han destacado los siguientes: 1) emisión de nuevas leyes y reforma de otras leyes en su beneficio; 2) legalizar actos que no deberían ser legalizados; 3) ejercer influencia en la orientación de la inversión pública; 4) venta de productos y servicios al Estado; 5) participar en la construcción de obras públicas sin licitación; 6) condonación y exoneración de impuestos; 7) nombrar a representantes de la empresa privada en posiciones de gobierno, y, 8) participar en comitivas presidenciales que viajan en misiones al exterior (Illescas, 2009, pág. 299).

Este tipo de beneficios que se otorgan a las élites económicas, debilita la potencialidad extractiva y financiera del Estado y reduce su capacidad para financiar políticas públicas orientadas a nivelar la cancha de juego, favoreciendo a los que están en desventaja social reduciendo, de esta manera, las inequidades de la sociedad hondureña.

El dinero, ha señalado el Banco Mundial, "es capaz de influir en la política de muchas maneras y el papel del dinero en la política es, posiblemente, más pronunciado en los sistemas políticos en los que las élites políticas y económicas han mantenido relaciones simbióticas estrechas" (World Bank, 2007, pág. 91).

Un mecanismo a que han acudido los Estados democráticos para reducir la influencia de las élites económicas en la política, es el financiamiento público de las elecciones. En el caso de Honduras, el financiamiento público de los partidos políticos fue autorizado por la Ley Electoral y de las Organizaciones políticas aprobada en 1977 y reformada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1981 en sus artículos 245 y 246 (Casco, 2011, pág. 2). Fue ratificada por el artículo 49 de la Constitución Política de 1982.

De acuerdo con datos disponibles en las elecciones de 2001, el monto de la deuda política fue de L. 31.4 millones. El costo total de la campaña electoral en ese año fue de L. 187.8 millones (Casco, 2011, pág. 7). Es decir, que los fondos destinados por el Estado para financiamiento de la campaña electoral en referencia, apenas representaron alrededor del 17% del total del dinero invertido. Esto es una evidencia de que no han funcionado bien las restricciones que impone La Ley electoral y de las Organizaciones Políticas para los gastos electorales, las sanciones que deberían aplicarse por el exceso de gastos y la prohibición de las contribuciones privadas a los candidatos, a sus partidos y las contribuciones anónimas (Tribunal Supremo Electoral, 2004 - Título II, Capítulo III).

Por otra parte, el Banco Mundial también ha observado que un camino para avanzar en la reducción de la influencia de las élites económicas sobre las élites políticas es "combinar medidas específicas de transparencia que ponen la conducta de estos grupos bajo la luz pública con reformas sectoriales bien diseñadas que, con el tiempo, cambien las bases organizacionales de su poder e influencia" (World Bank, 2007, pág. 92).

En este sentido, inducir a los partidos políticos a que informen sobre la identidad de fuentes de financiamiento no estatales y ponerlas al alcance público, puede contribuir a este propósito. El Banco Mundial ha observado también que para reducir la influencia de las élites económicas sobre las élites políticas es importante revelar información clave referente a las relaciones entre el gobierno y las empresas.

Otra información relevante es, la relativa a los activos de los funcionarios electos, su ingreso actual y pasado y las actividades a partir de las cuales se generaron estos ingresos. Esta información debe estar al alcance del público (World Bank, 2007, pág. 93). Es también necesario que los organismos públicos y privados orientados a luchas contra la corrupción, cumplan efectivamente el papel que están llamados a desempeñar.

Otros factores capaces de reducir la influencia de las élites económicas sobre las élites políticas han sido identificados por Segovia (2005, págs. 13–14). Entre ellos pueden mencionarse los siguientes:

1) La autonomía relativa que obtienen los partidos políticos y sobre todo, sus candidatos presidenciales, una vez que obtienen control sobre el aparato estatal. Esto ayuda a comprender por qué en regímenes presidencialistas, los Presidentes pueden enfrentarse a las élites económicas aunque estas hayan financiado sus campañas políticas;
2) El tipo de partidos políticos existentes y las coaliciones de gobierno. En aquellos países en

los cuales los partidos políticos en el poder son controlados por los gremios empresariales, la influencia de las élites económicas en la determinación de las agendas públicas, es mayor que en aquellos países en los cuales las coaliciones gubernamentales reflejan intereses diferentes a las de los gremios empresariales tradicionales;

3) El grado de fortaleza de la institucionalidad democrática. En aquellos países con una institucionalidad débil y con una participación ciudadana limitada, la influencia de las élites económicas sobre las élites políticas, es mayor que en aquellos países con una institucionalidad pública más fuerte y con mayores niveles de participación ciudadana.
4) El rol que ha jugado tradicionalmente el Estado. En aquellos países donde existe un estado relativamente fuerte, socialmente legitimado y con tradición de participación en los asuntos de la sociedad, el nivel de influencia de las élites económicas es menor que en países con estados relativamente débiles y con un relativamente bajo nivel de legitimidad social.

4.5 Democracia participativa y deliberativa: vías para reducir la inequidad política

Tal como se apuntó al final del apartado anterior, en un país con una institucionalidad débil, la participación ciudadana juega un papel fundamental en la reducción de la inequidad política que resulta de un excesivo control de las élites en los procesos de toma de decisión política. Diversificar los orígenes sociales y económicos de las élites políticas resulta complejo, por lo que se hace necesario promover la existencia de organizaciones de la sociedad civil o la participación política no convencional, de tal manera que los sectores con menor capital social y político, puedan tener más probabilidad de involucrarse en la vida colectiva del país. Pérez y Nel-lo, (2003, págs. 665–672) señalan precisamente que la participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida pública, debe ser impulsada con el propósito de democratizar la sociedad y romper con la excesiva centralización del poder.

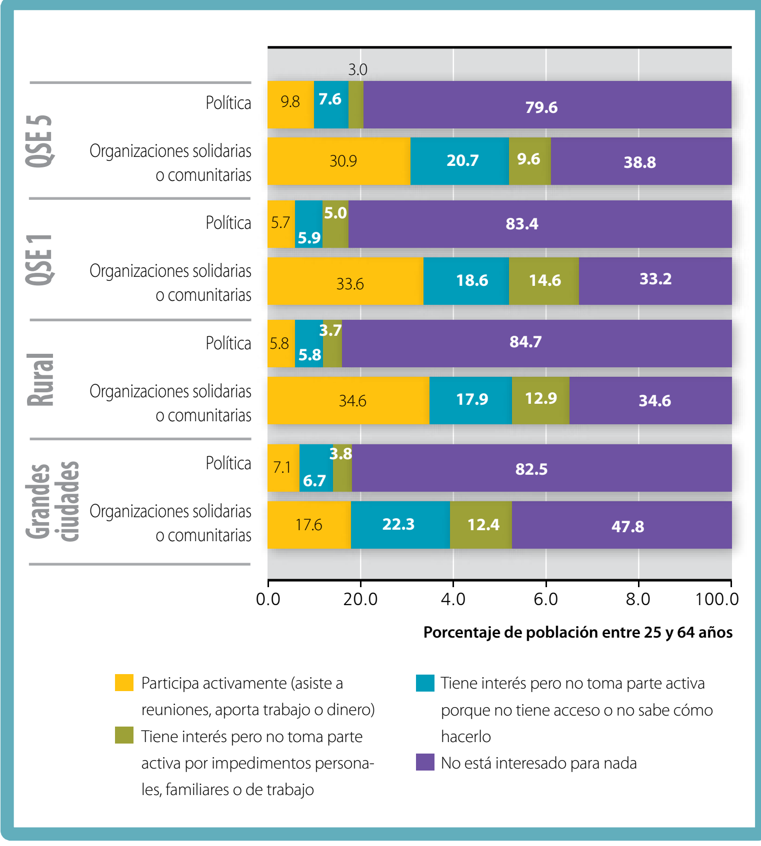
Las organizaciones a que se hace referencia son aquellas de tipo comunitario y/o solidario, como los patronatos, consejos locales, escolares, comités de juventud, comités de defensa de derechos humanos, organizaciones de ayuda humanitaria, etc. y no necesariamente partidos políticos. La participación política no convencional se refiere a acciones públicas de denuncia o incidencia en el proceso de toma de decisiones, como asistir a una manifestación, firmar una carta de petición colectiva, realizar una denuncia a través de un medio de comunicación, dirigirse a una oficina del Estado, contactar a un funcionario para informarse sobre un asunto que afecta a la comunidad o denunciar un acto de corrupción o de abuso de autoridad de un funcionario público.

Como se argumenta en PNUD (1993, pág. 25), la participación es un elemento esencial para el desarrollo humano, pues significa que la gente interviene estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus propias vidas. Igualmente, cuando las personas de la sociedad civil se organizan, ejercen la ciudadanía no sólo para proteger sus propios intereses, sino para relevar las necesidades y preocupaciones de los más desfavorecidos; están contribuyendo a ampliar la posibilidad de acceso y participación de las personas que tradicionalmente no forman parte del sistema político, o en este caso, de las élites políticas (Méndez, 2003, pág. 185).

El tema de la participación ciudadana ha venido siendo central en los planteamientos de Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano de los últimos años. Para el caso, el INDH 2008/2009 puso el énfasis en cómo la democracia participativa contribuye a la reducción de la inequidad política: “La democracia participativa se fundamenta en esencia, en el cuestionamiento del poder establecido y en su ejercicio. Plantea que el poder se descentralice y de este modo, sea ejercido también por la ciudadanía. La democracia participativa ofrece la posibilidad de que la ciudadanía decida sobre los asuntos públicos. Se trata de compartir el poder, de que la ciudadanía, las organizaciones sociales y los representantes electos de las instituciones políticas, estén al mismo nivel en la toma de decisiones y en la capacidad de acción pública. En definitiva, se trata de transformar las relaciones de poder establecidas en las sociedades democráticas” (PNUD Honduras, 2009, pág. 170).

Consultas realizadas a través de la ENPDH 2011, permiten conocer el grado de interés y participación que los adultos hondureños tienen en la actualidad, tanto en política como en organizaciones de la sociedad civil (ver gráfico 4.13). En general, se puede observar la gran desafección que la población tiene con respecto a la política. No importando si viven en lo rural o en lo urbano, o si pertenecen a al nivel socioeconómico más bajo o más alto, la gran mayoría (entre 79% y 85%) dicen no tener ningún interés en la política. En el quintil

GRÁFICO 4.13: Interés de los adultos hondureños en política y en organizaciones comunitarias/solidarias, según ámbito de residencia y quintil socio-económico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

socioeconómico más alto, que es donde se observa una mayor proporción de participación activa a través de la asistencia a reuniones, la aportación de trabajo o dinero, etc., el interés en la política no llega ni al 10% de este grupo de población.

Por otro lado, aunque no es la mayoría la que participa aún, se observa un gran potencial de participación ciudadana en lo que respecta a organizaciones comunitarias y/o solidarias. En promedio, un 27.2% participa activamente y un 33.0% tienen interés en participar pero no lo hacen por impedimentos de tipo personal o familiar (20.0%) o porque no cuentan con la suficiente información de cómo hacerlo (13.1%).

Lo más alentador de los resultados, desde una perspectiva de equidad, es que al parecer el origen social de las personas no es una barrera infranqueable para este tipo de participación. Proporciones muy similares de personas del quintil inferior y superior participan en este tipo de organizaciones (33.6% y 30.9%, respectivamente) y la proporción que participa en el área rural, es el doble de la que participa en el área urbana (34.6% vs 17.6%).

De esta manera, la participación en organizaciones no ligadas directamente con la política, se convierte en una plataforma de acción mucho más equitativa para incidir en la toma de decisiones, pues integra al espacio público, a grupos tradicionalmente relegados. De acuerdo con Habermas (1962), integrarse al espacio público es importante porque es ahí donde los sujetos participan como iguales en la discusión racional y en búsqueda de la verdad y el bien común. Es aquí donde entra en juego el concepto de democracia deliberativa, el cual implica que desde el espacio público, las personas incrementan sus opciones de influir en la vida de la comunidad.

Habermas es uno de los principales teóricos de la democracia deliberativa. Esta es para él, un modelo político que pretende equilibrar la democracia representativa con el proceso de toma de decisiones regido por los principios de imparcialidad y racionalidad. De acuerdo con este modelo, las decisiones sólo pueden ser legítimas si son el resultado de un proceso de deliberación pública por parte de la ciudadanía.

Desde un punto de vista crítico, la democracia deliberativa también puede resultar muy inequitativa, pues no todas las personas tienen el capital educativo y cultural suficiente para participar activamente en una discusión, aunque tengan posiciones políticas legítimas. Este es un punto que merece especial atención en una sociedad, como la hondureña, que se caracteriza por notables inequidades educativas, por el bajo nivel educativo de los que se encuentran en desventaja social y por el escepticismo de una parte sustantiva de la población sobre sus posibilidades de cambiar la situación social desventajosa en que se encuentran a través de vías democráticas.

Más de la mitad de las personas (57.2%) que participaron en la ENPDH 2011, no creen que ellos, en su condición de ciudadanos y ciudadanas, sean capaces de incidir positivamente en los acontecimientos del país y cerca de un 40% no consideran que su opinión sea tomada en cuenta cuando la expresan. Si se ven estos resultados por nivel educativo, se observa que a menor nivel educativo, mayor es la proporción de la población que no está de acuerdo con la posibilidad de influir en los acontecimientos del país o que su opinión es tomada en cuenta (ver gráfico 4.14). En términos generales, esto es una de las consecuencias de la gran desconfianza que tiene la ciudadanía en los partidos políticos, en sus líderes y en la institucionalidad democrática. Este tema es referido más adelante. Debido a lo anterior, es necesario

integrar el tema de la deliberación informada como parte integral del sistema político democrático deliberativo.

Un proceso de deliberación informado, se caracteriza por los esfuerzos que se hacen para incluir en el mismo a grupos que suelen ser ignorados en otros procesos de decisión que son, por regla general, procesos representativos o meritocráticos. Por lo tanto, para auxiliar a los participantes que deliberan y que no son especialistas, es importante dotarlos de información relevante para participar en el debate. Sin cumplir con este requisito previo, el modelo deliberativo, por muy incluyente que sea, disminuiría sus posibilidades de reducir la inequidad en el ámbito político.

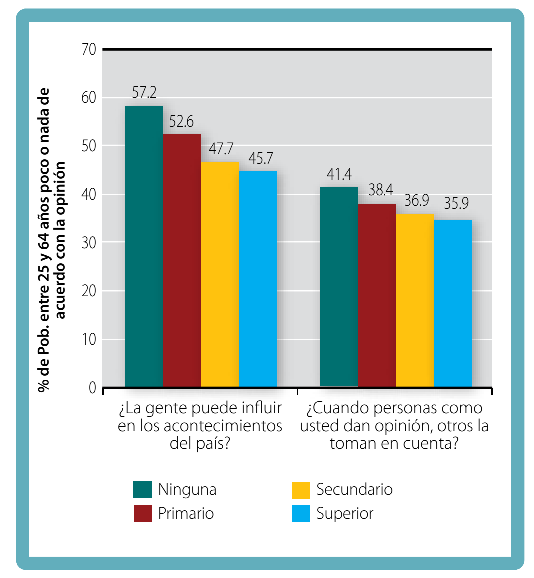
Para finalizar este apartado es importante retomar una de las conclusiones del INDH 2006, en las que se establece que "en Honduras, dentro de los aspectos más restringidos de la ciudadanía, se encuentran precisamente la disponibilidad de deliberación, la capacidad asociativa y el relacionarse de manera abierta y transparente con el Estado". Las consecuencias de este hecho, puntualiza este Informe "pueden ser muy altas; entre ellas, la dificultad de que las personas puedan informarse adecuadamente, discutir ampliamente sobre los aspectos que concentran su preocupación y malestar, y elaborar respuestas más reflexivas y colectivas. […] Estas tendencias pueden tener finalmente una repercusión negativa sobre la construcción de valores de equidad, solidaridad y confianza entre distintos. […] Otra consecuencia sería hipotéticamente su posible impacto sobre la solidez y sostenibilidad de la democracia en el futuro" (PNUD Honduras, 2006, pág. 110).

4.6 Los impactos de la inequidad política en la democracia hondureña

Las inequidades en el ámbito de la economía y la política tienen un fuerte impacto en el proceso de la consolidación de la democracia hondureña, principalmente al deteriorar la confianza en las instituciones que representan al Estado y a las organizaciones representativas de la sociedad y la democracia. Esto a su vez, conduce a una crisis del sistema de representación política y al debilitamiento de la capacidad para crear consensos.

La desconfianza en los partidos políticos y las instituciones democráticas es algo muy conocido en los países latinoamericanos. Se trata de un fenómeno generalizado que ha sido puesto en evidencia por encuestas que se han venido realizando en los últimos años, como Latinobarómetro (Cf. Corporación Latinobarómetro, s. f.), y las encuestas LAPOP, (ver e.g. Corral (2008). Honduras no es ajena a este fenómeno.

GRÁFICO 4.14: Adultos hondureños con una baja percepción de su capacidad de influencia, según nivel educativo cursado. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

Los actuales niveles de confianza y desconfianza hacia las principales instituciones públicas y las organizaciones sociales y políticas del país fueron auscultados en la ENPDH de 2011. Los resultados de la misma muestran que las Iglesias continúan disfrutando del mayor nivel de confianza entre la población encuestada (81%). Le siguen en importancia, pero a considerable distancia, los medios de comunicación (48.5%) y las ONGs (41.3%). En la contrapartida, las instituciones públicas que gozan de mayor desconfianza entre los adultos hondureños son los partidos Políticos (84.3%), seguidos del Congreso Nacional, el Tribunal Superior de Cuentas, la Policía, el Tribunal Supremo Electoral y el Poder Ejecutivo, en las que entre el 67.5 y el 69.9% de la población encuestada, dice que no confía (ver cuadro 4.11).

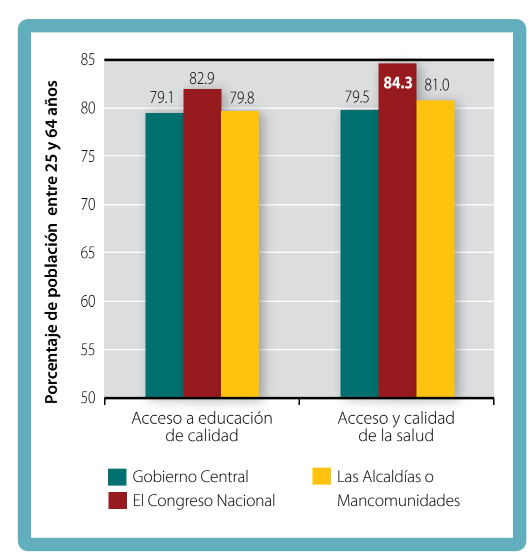
Existen dos componentes fundamentales en la formación de la confianza en las instituciones. Por una parte, la eficacia y por la otra, la legitimidad. En ausencia de la primera, aquellas instituciones que cuentan con una fuerte reserva de legitimidad pueden resistir críticas a su incapacidad para dar solución a los problemas. Sin embargo, cuando la legitimidad institucional no se sostiene sobre bases sólidas, principalmente por factores como la falta

CUADRO 4.11: Confianza y desconfianza de la población adulta hondureña hacia las principales instituciones y organizaciones del país. 2011 (Porcentaje de la población entre 25 y 64 años)

Institución	Sí Confía	No Confía	No conoce la institución u organización
La Iglesia	81.0	18.9	0.1
Medios de comunicación	48.5	51.0	0.5
ONGs	41.3	54.2	4.5
Alcaldías Municipales	34.2	65.1	0.6
Corte Suprema de Justicia	32.6	59.6	7.8
Los Tribunales de Justicia	32.0	62.1	5.9
La Policía	31.0	68.7	0.3
Poder Ejecutivo	30.7	67.5	1.8
Ministerio Público (Fiscalía)	30.7	65.5	3.8
Congreso Nacional	28.0	69.9	2.1
Sindicatos	27.8	67.6	4.6
Tribunal Supremo Electoral	26.2	68.5	5.3
Tribunal Superior de Cuentas	24.6	69.2	6.2
Los Partidos Políticos	15.2	84.3	0.5

Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

GRÁFICO 4.15: Población adulta poco o nada satisfecha con lo que las instituciones han hecho para mejorar las condiciones sociales en Honduras. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

de transparencia, de independencia o corrupción, es muy probable que su falta de eficacia desemboque en una grave crisis institucional, que es, en esencia, una crisis de credibilidad, que, al final, repercute negativamente sobre la calidad, la adhesión, la defensa y la estabilidad del sistema democrático.[8]

De acuerdo con lo anterior, en Honduras, la confianza en las instituciones estaría siendo afectada básicamente por la percepción general de que las mismas son ineficaces. La gran mayoría de la población, no percibe que las principales instituciones del Estado estén haciendo lo suficiente por mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Así lo reflejan los resultados de la ENPDH 2011, en la cual entre el 79% y 84% de los adultos hondureños, se encuentran poco o nada satisfechos con lo que el Congreso Nacional, el Gobierno Central y los Gobiernos Locales han hecho para mejorar el acceso a una educación de calidad y el acceso y calidad del sistema de salud (ver gráfico 4.15).

***

"En cuanto a la percepción de la población frente a los partidos políticos, yo creo que tienen toda la razón. Los partidos políticos que han gobernado en Latinoamérica adoptaron formas económicas y sociales que no han dado resultados. Ni los que se fueron al lado del socialismo o comunismo, ni los que se fueron al neoliberalismo o capitalismo. Nadie ha dado respuesta a la gente. La gente se pregunta, para qué vamos a delegar a autoridades si no tenemos respuesta a todas nuestras necesidades. No avanzamos. La juventud va a estudiar esperanzados que al terminar su carrera van a tener una oportunidad de empleo, pero al salir de la universidad se dan cuenta que tienen que ir a conducir un taxi. De ahí viene una frustración y por lo tanto le echan la culpa a los partidos porque no hemos podido desarrollar las potencialidades."

Experto Político. Grupo Focal Institucional Partidos Políticos. Tegucigalpa, 2011.

***

Con la eficacia en entredicho, queda la legitimidad para sostener la confianza. Sin embargo, en el caso de Honduras, la legitimidad de las instituciones representativas del Estado, también se encuentra en precario por la percepción de que la corrupción impera en todas ellas.

***

"Si más del 80% ha perdido la fe en los partidos políticos es porque quien rectora la política en Honduras, en todos los aspectos, en los tres poderes del Estado, es la corrupción. En mi país, desde el más alto hasta el más pequeño practica la corrupción y por eso estamos en el nivel más bajo de confianza ante la comunidad nacional e internacional. Ese es el fenómeno que hay que atacar y lo debemos

de atacar desde la familia, desde el padre con sus hijos. Creo que es ahí donde la falta de educación, la falta de formación se ha perdido. Se han perdido los valores morales y la identidad nacional. Ha sido un problema de cultura. La riqueza está concentrada, los activos económicos están centralizados, mientras allá en los pueblos y caseríos hay pobreza y miseria. Los niños continúan descalzos, sin ropa para ir a la escuela y sin comida".

Experto Político. Grupo Focal Institucional Partidos Políticos. Tegucigalpa 2011.

"Una de las cosas que la gente más reciente es la corrupción; y el hecho está en que el político hace actos ilícitos, entonces, sencillamente lo quitan del puesto, le dan las prestaciones y le dan un puesto en otro lado. La gente observa eso. Estando en el gobierno, dicen, es tonto el que no roba. Esa es la percepción que tenemos, y, por eso la gente que está viendo esto tiene esa percepción".

Experto Político. Grupo Focal Institucional Partidos Políticos. Tegucigalpa 2011.

***

La desagregación de los niveles de desconfianza por nivel educativo y quintil socio-económico es muy ilustrativa para el análisis (ver cuadro 4.12). Se advierte un patrón claramente discernible: entre mayor es el nivel educativo o la posición socio-económica de las personas, mayor es el nivel de desconfianza en las instituciones públicas. A título de ejemplo, el 82% de los que sólo tienen educación primaria y el 69% de los de quintil de ingresos bajo, dicen no confiar en los partidos políticos. En cambio, entre los que tienen educación superior o pertenecen al quintil alto, cerca del 92% manifiestan su desconfianza en los mismos. Lo mismo se repite para cada una de las instituciones u organizaciones listadas.

Esta brecha en el nivel de desconfianza puede explicarse porque los que tienen mejor posición socioeconómica y educación, tienen desde el punto de vista lógico y real, más acceso a información y mayor capacidad para discernir sobre la misma que los que tienen poca instrucción escolar y pocos recursos económicos. Eso les da mayor propiedad para emitir juicios informados acerca de cómo funcionan las instituciones del país. Si los más educados y los que tienen mayores ingresos tienen esta percepción, el combate a la corrupción se convierte en tema vital para recuperar la confianza en las instituciones y en la democracia como forma de gobierno.

CUADRO 4.12: Población adulta hondureña que manifiesta no confiar en las principales instituciones y organizaciones del país, según nivel educativo y quintil socio-económico. 2011

Institución/Organización	Nivel educativo cursado		QSE	
	Primario	Superior	I	V
Partidos Políticos	81.6	91.1	69.3	91.7
Congreso Nacional	66.0	80.6	53.2	78.6
Tribunal Superior de Cuentas	65.2	81.4	48.4	79.5
La Policía	63.8	82.6	44.1	82.9
Tribunal Supremo Electoral	65.6	76.4	46.8	77.5
Sindicatos	65.4	78.0	54.1	76.4
Poder Ejecutivo	64.5	77.2	48.8	75.5
Ministerio Público (Fiscalía)	62.3	74.9	47.0	74.2
Alcaldías Municipales	61.1	74.9	47.1	75.1
Los Tribunales de Justicia	57.4	75.3	40.9	74.1
Corte Suprema de Justicia	55.2	70.3	36.8	71.7
ONGs	53.6	55.2	42.2	58.4
Medios de Comunicación	44.6	71.2	28.7	67.6
La Iglesia	15.2	27.9	7.3	27.6

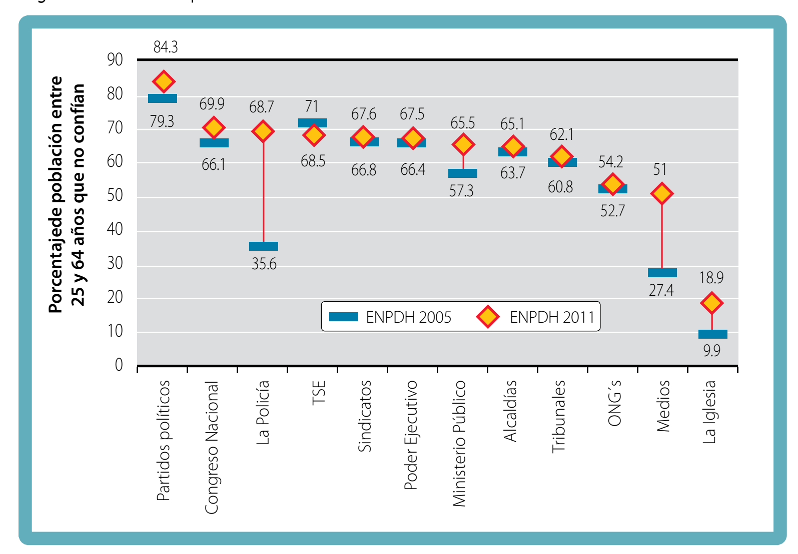
Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

Los resultados de la ENPDH 2011 pueden ser comparados con los de la ENPDH 2005 para examinar la evolución de los niveles de desconfianza en el tiempo (ver gráfico 4.16). En general, la desconfianza ha aumentado para todas las instituciones, excepto para el del Tribunal Supremo Electoral (TSE). El nivel de desconfianza hacia los partidos políticos, el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo y los tribunales de justicia, experimentó un moderado incremento. En el caso de la Policía y los medios de comunicación, el porcentaje de las personas encuestada que dice no confía en ellos, se disparó en 33.1 y 23.6 puntos porcentuales, respectivamente. El caso de la iglesia también es interesante. A pesar de seguir teniendo el menor nivel de desconfianza (18.9% en el 2011), este casi se duplicó con respecto a lo observado en el año 2005 (9.9%).

El gran incremento en la desconfianza hacia estas instituciones, es, a juicio de este Informe, uno de los subproductos de la crisis política del 28 de junio de 2009. En el marco de la polarización que experimentó la sociedad hondureña en los meses previos y posteriores a ese trascendental hecho de la vida nacional, instituciones como la policía, los medios de comunicación y las iglesias, han sido percibidas como tomando partido por uno u otro de los bandos en competencia ideológica, con el resultado a que aquí se hace referencia.

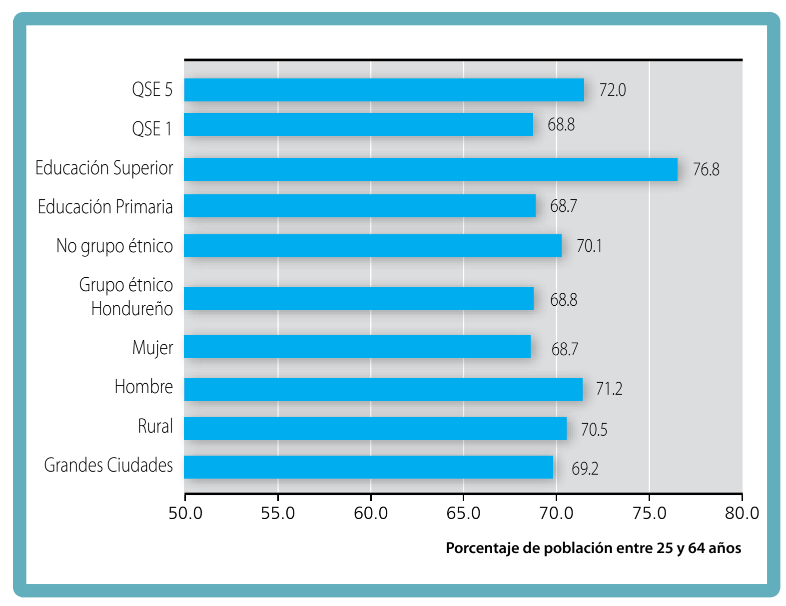
La desconfianza en las instituciones es también un reflejo de las condiciones en que opera la inte-

GRÁFICO 4.16: Evolución del nivel de desconfianza en las instituciones y organizaciones del país. 2005-2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

GRÁFICO 4.17: Adultos hondureños que están de acuerdo o muy de acuerdo con que la desigualdad reduce la confianza en las instituciones, según diferentes características. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

gración social en un país. "La pérdida de confianza en las instituciones", sostiene un conocido estudioso alemán, "es en gran parte producto de la menor capacidad de rendimiento de la democracia, o de la clase política, al no poder resolver las dificultades" que enfrentan los ciudadanos que apuestan por la democracia (Nohlen, 2003, pág. 13). En este mismo sentido, un estudioso de la región, ha observado que "en las complejas sociedades centroamericanas (…), el sistema democrático ha demostrado ser poco efectivo para superar la pobreza, la marginalidad, la injusticia, la corrupción, la inequidad y las inequidades en la distribución de la riqueza. La falta de concordancia entre el discurso y la acción política ha sido un factor importante para generar la crisis de confianza ciudadana que pesa sobre la clase política. La frustración colectiva por el déficit de soluciones para alcanzar un desarrollo añorado, también abarca el espacio local que enfrenta una problemática cada vez más compleja" (Cordero, 2007, pág. 18).

En este contexto, la percepción de inequidad tiene una cuota que aportar en la desconfianza que existe hacia las instituciones de la democracia y de la sociedad. Alrededor del 70% de los adultos hondureños, no importando su ámbito de residencia, sexo, etnicidad, nivel educativo y nivel socio-económico, creen que la inequidad reduce la confianza en las instituciones públicas (ver gráfico 4.17). He aquí uno de los grandes desafíos del Estado hondureño: reducir las brechas de inequidad para reducir la desconfianza hacia las instituciones más importantes de un régimen democrático, entre las cuales se encuentran los partidos políticos, el Congreso Nacional, Los Tribunales de Justicia y el Poder Ejecutivo. Un ambiente de desconfianza es una de las grandes barreras que hay que superar para construir consensos y promover el desarrollo humano del país. Eso requiere, al menos, transparencia, probidad y equidad en la administración de los asuntos públicos.

La desconfianza actualmente existente hacia los partidos políticos y las instituciones de la democracia, está conduciendo a una seria crisis de representación que está afectando el sistema político del país y es tierra fértil, como diría Fernando Henrique Cardoso, para el "regreso de regímenes autoritarios, ya sea bajo viejos o nuevos ropajes" (Cardoso, 2009, pág. 72). En este contexto, se vuelve necesario apostar por la capacidad de construir desarrollo humano con democracia. Como ha argumentado Sen, la democracia tiene un valor intrínseco, un valor instrumental y un valor constructivo.

La participación social y política, uno de los fundamentos de la democracia, posee un valor intrínseco para la vida y el bienestar de las personas. Impedirla o bloquear está participación, es una privación capital para que las personas puedan mejorar sus condiciones de vida y escoger el tipo de vida que tienen razones para valorar. Tiene un valor instrumental porque permite expresar demandas de atención política a los gobernantes

por parte del pueblo. Es constructiva porque permite a los ciudadanos y ciudadanas aprender unos de otros y establecer colectivamente, mediante el debate público, sus valores y prioridades (A. Sen, 2001, págs. 19–20).

La confianza es clave para emprender acciones conjuntas. Si la desconfianza interpersonal y la desconfianza hacia las instituciones de la democracia se han apoderado de la consciencia de las personas, es difícil crear consensos y emprender acciones conjuntas. Honduras ha tenido la capacidad de crear consensos en el pasado, lo que le permitió esquivar la ruta de confrontación social que fragmentó a sus vecinos en la década del 80 del siglo recién pasado. Este es uno de los grandes desafíos que debe enfrentar la sociedad hondureña para construir un futuro mejor para todos y todas: restaurar la confianza entre las personas y hacia las instituciones de la democracia y de la sociedad para elevar sus niveles de integración social y desarrollo humano.

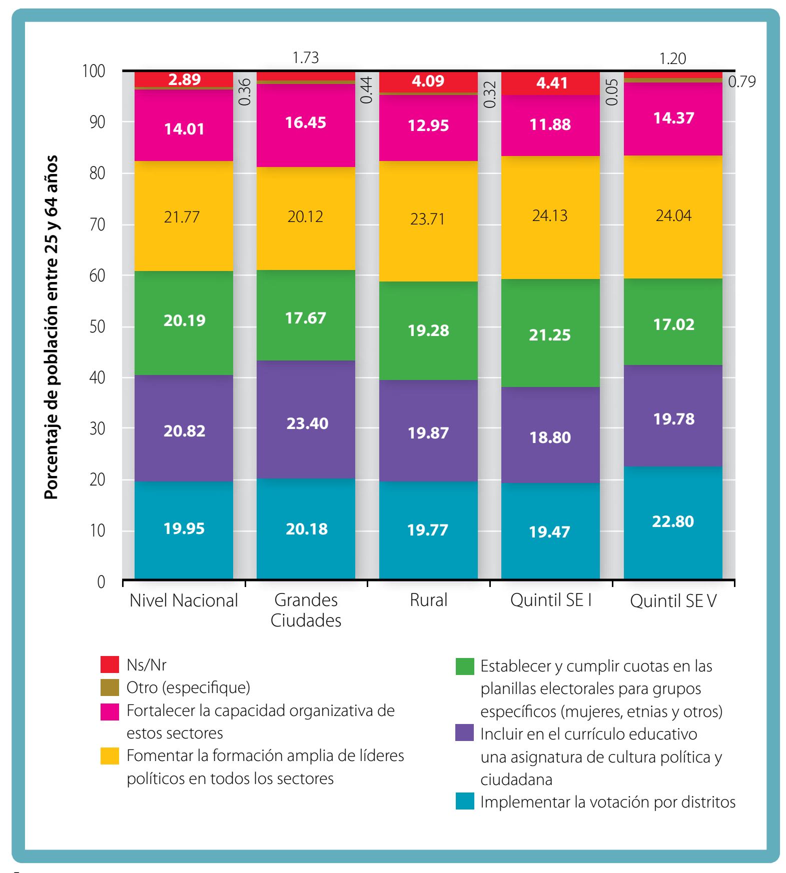
4.7 Cómo reducir y qué gana Honduras al disminuir la inequidad política, según la opinión de los hondureños y hondureñas

¿Cuáles deberían ser las medidas a tomar en el país para lograr diversificar en alguna medida las élites políticas y reducir la inequidad política desde la percepción de la gente? Se consultó a las personas que participaron en la ENPDH 2011 sobre este particular (ver gráfico 4.18).

De acuerdo a su opinión, hay cuatro medidas que se pueden adoptar para que los grupos tradicionalmente excluidos alcancen puestos de poder político: 1) Fomentar la formación amplia de líderes políticos en todos los sectores; 2) incluir en el currículo educativo una asignatura de cultura política y ciudadanía; 3) establecer y cumplir cuotas en las planillas electorales para grupos específicos, como las mujeres, los jóvenes, los grupos étnicos hondureños, etc., y, 4) implementar la votación por distritos. Todas estas opciones resultan igualmente importantes para la población, por lo que deberían aplicarse en conjunto.

De esta manera, la formación de líderes puede ser promovida desde el sistema educativo a través de asignaturas especiales y los nuevos líderes que vayan siendo formados, muchos de ellos jóvenes y mujeres, tendrán más oportunidad de ser electos, si legalmente hay una cuota específica para ellos en las candidaturas a cargos de elección. Igualmente, habrá más oportunidad de ser electo, si la votación se circunscribe a los distritos donde residen las personas y sean más conocidos entre la población.

GRÁFICO 4.18: Percepción de los hondureños acerca de cómo los sectores tradicionalmente excluidos de la política pueden alcanzar puestos de decisión, según ámbito de residencia y quintil socio-económico. 2011



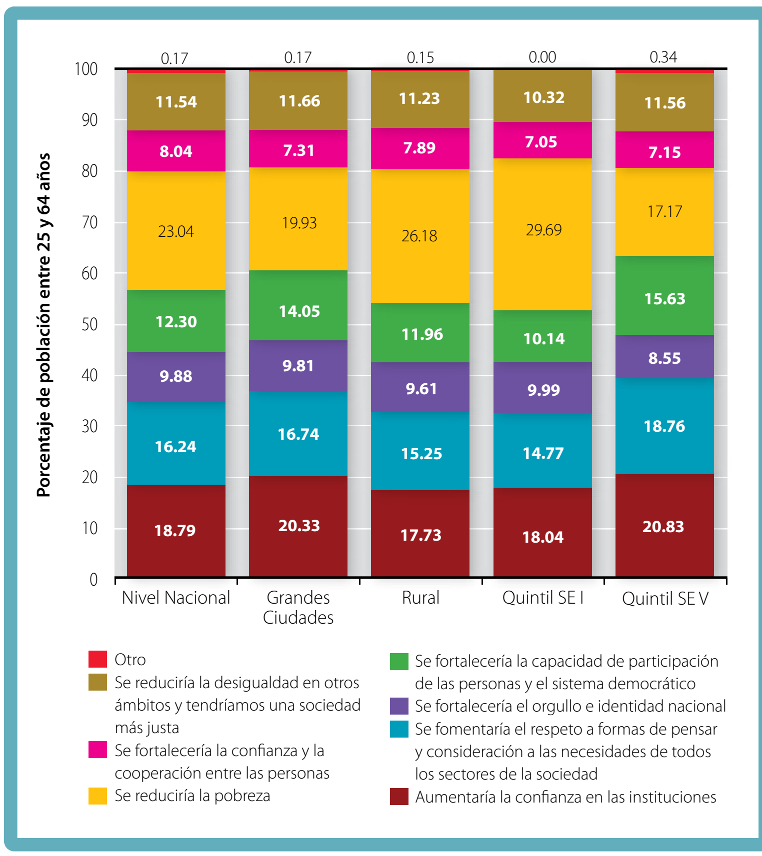
Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

Al desagregar los resultados por ámbito de residencia, se observa que la opinión en las grandes ciudades y en el área rural es muy similar, excepto que en el primer ámbito se le da un poco de mayor importancia a la formación en cultura política y ciudadana. En cambio, en el segundo ámbito de residencia, se le da un poco de más importancia a la formación de líderes políticos. Tampoco se observan grandes diferencias al desagregar por nivel socio-económico. Para ambos grupos, lo más importante es formar líderes. La pequeña diferencia es que, en segundo lugar, la población del quintil inferior releva las cuotas electorales y las personas del quintil superior, le dan más énfasis a la votación por distritos.

Se consultó también a los que participaron en la ENPDH 2011, sobre cuáles serían las ganancias que obtendría el país de reducir las inequidades políticas (ver gráfico 4.19).

A nivel nacional, la mayor ganancia visualizada

GRÁFICO 4.19: Percepción de los hondureños acerca de qué gana el país al reducir la inequidad política, según ámbito de residencia y quintil socio-económico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

es la reducción de la pobreza (23.0%). Le siguen en importancia, el incremento en la confianza en las instituciones (18.8%) y se fomentaría el respeto a otras formas de pensar y la consideración de las necesidades de todos los sectores de la sociedad (16.2%). Otras ganancias visualizadas son las siguientes: se fortalecería la participación de las personas y el sistema democrático (12.3%) y se lograría reducir las inequidades en otros ámbitos y lograr de esta manera tener una sociedad más justa (11.5%).

En el tema de las ganancias, las opiniones de la población difieren cuando se desagrega por ámbito de residencia y nivel socio-económico de la población. Los que viven en el área rural y los del quintil inferior, ven como la mayor ganancia la reducción de la pobreza. En el caso de los de bajo nivel socio-económico, casi el 30% opina de esta manera. En cambio, entre aquellos que viven en las grandes ciudades y los del quintil superior, que tienen una gama más amplia de acceso a oportunidades que los del área rural, la mayor ganancia sería aumentar la confianza hacia las instituciones democráticas.

En suma, de acuerdo con la opinión de la población adulta hondureña, es necesario fomentar la formación de nuevos liderazgos, no sólo entre las élites, sino entre aquellos grupos tradicionalmente relegados. Esto se puede hacer por medio de una formación en cultura política y ciudadana a través del sistema educativo, lo que, a su vez, ayudará a fomentar la participación de todos y todas en el espacio público. Sin embargo, la capacitación no es suficiente. También es necesario abrir espacios para que los nuevos líderes de sectores no tradicionales, tengan la oportunidad de acceder a puestos de poder político. Esto se puede lograr por medio de reformas electorales como la votación por distritos y la asignación de cuotas electorales a grupos específicos.

Todas estas propuestas deberían conducir a una disminución de la inequidad política, con la cual todos los sectores ganarían. Los tradicionalmente excluidos, ganan porque al contar con sus representantes dentro de las élites de poder político, éstos velaran por sus intereses y abogarán por políticas de equidad que ayuden a que los más pobres tengan un mejor nivel de vida. Los que normalmente han tenido el acceso a las élites, también ganarían porque la confianza en las instituciones se restaura y por ende la democracia se fortalece, lo que a la larga les permite vivir en un país más estable y seguro.

Notas

1. Para ver más detalles técnicos acerca de esta consultoría, refiérase a la Consultoría A en los Anexos Metodológicos.
2. El Distrito Central contiene las ciudades de Tegucigalpa y Comayagüela, las que conjuntamente constituyen la Capital de la República de acuerdo con la Constitución de Honduras de 1982, Título I, Capítulo I, Artículos 8 y 295.
3. Ver: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/honduras/carlos_roberto_reina_idiaquez, accedido en junio de 2011.
4. Ver: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/honduras/carlos_roberto_flores_facusse, accedido en junio de 2011.
5. Ver: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/honduras/ricardo_maduro_joest, accedido en junio de 2011.
6. Ver: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/honduras/manuel_zelaya_rosales, accedido en junio de 2011.
7. Ver: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/honduras/porfirio_lobo_sosa, accedido en junio de 2011.
8. Agradecimientos al Profesor Jorge Benedicto Millán del Departamento de Sociología II de la UNED, España, por su aportes al tema de la (des-)confianza política desde el punto de vista de la legitimidad y la eficacia. Para más ver: (Benedicto y Morán, 1995).

Capítulo 5 Inequidad en la justicia: eliminando las barreras de acceso

5.1 Aspectos conceptuales

En sentido restringido, se entiende por acceso a justicia a la acción de recurrir al sistema judicial de un Estado para la resolución de controversias o la protección frente a un delito, sin distinción de condición económica, sexo, edad, identidad sexual, ideología política y creencias religiosas (Popkin, 2007, pág. 7; Sommer, 2011, pág. 1).

En sociedades democráticas, el acceso al sistema de justicia, es un derecho ciudadano que debe ser garantizado por el Estado (Popkin, 2007, pág. 182). El Estado está obligado, por disposiciones normativas constitucionales de cada país y por las convenciones internacionales, a garantizar el acceso efectivo de todos los ciudadanos y ciudadanas, a una justicia eficaz y oportuna. Las Constituciones de todos los países latinoamericanos garantizan el acceso a la justicia a todos sus ciudadanos y ciudadanas sin distinciones de ningún tipo.

Desde el punto de vista internacional, el acceso a la justicia está garantizado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos (Rojas Álvarez, s.f., págs. 4–5). Esta última establece que "si una persona busca la protección de la ley para hacer valer sus derechos, encuentra que tal posición económica le impide hacerlo, queda discriminado, lo cual constituye una violación a la Convención" (Sommer, 2011, pág. 2). Esta declaración eleva el acceso a la justicia a la categoría de derecho humano esencial, de derecho inherente a la dignidad de la persona (Marabotto Lugaro, s.f.).

El acceso a la justicia tiene un valor intrínseco. Por ello, ha sido catalogado como un derecho humano esencial inherente a la dignidad humana. Sin embargo, tiene también un valor instrumental, pues también es reconocido como un elemento fundamental para que exista progreso con estabilidad social (González, s. f., pág. 397).

El acceso al sistema de justicia para los pobres, es una de las avenidas que pueden contribuir a la superación de la pobreza. Se ha argumentado desde una perspectiva de desarrollo humano, que "el hecho de que la gran mayoría de las personas que padecen una situación de pobreza viva al margen del funcionamiento de las instituciones y de las regulaciones estatales, es un indicador evidente de la conexión existente entre pobreza y acceso a justicia" (PNUD, 2005, pág. 13).

En este sentido, "la ausencia de recursos y la desprotección de los derechos son dos carencias que se potencian, ya que sí bien es cierto que la pobreza representa una barrera para el acceso a la justicia no lo es menos que la falta de acceso a la justicia perpetúa la pobreza de quienes ven sus derechos desprotegidos y ralentiza el desarrollo económico general" (PNUD, 2005, pág. 13).

El acceso al sistema de justicia permite a los pobres ejercitar sus derechos y obligaciones ciudadanas y fortalece su compromiso con la gobernabilidad democrática, porque genera confianza en el sistema democrático, en su sistema de administración de justicia e inhibe a las personas a tomarse la justicia por su propia mano.

La falta de acceso a la justicia es una de las manifestaciones de la inequidad existente en las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, la inequidad

en el acceso a justicia no se explica por sí misma. Está estrechamente asociada a otras inequidades, ya sean estas económicas, sociales o políticas. Se han identificado, al menos, cuatro tipo de barreras básicas de inequidad en el acceso a justicia (IDL y DPLF, s.f.). Son éstas, las siguientes:

1. ***Barreras económicas***. Los sectores de bajos ingresos experimentan dificultades para acceder a la justicia debido a lo costoso que resulta buscar asistencia jurídica especializada y a los déficits que presentan los sistemas de defensoría pública o de asistencia legal gratuita. Se ha puntualizado que las personas pobres no se encuentran en capacidad de iniciar o sostener un proceso jurisdiccional completo en la medida que no pueden pagar un abogado o asumir los costos procesales que demanda el sistema. En este sentido, se encuentran en una situación de inequidad frente a quienes pueden asumir el costo.
2. ***Barreras geográficas***: Los sectores de bajos ingresos que viven en áreas que experimentan situaciones de relativo aislamiento geográfico tienen dificultades adicionales para acceder a servicios de justicia de carácter público.
3. ***Barreras culturales y lingüísticas***. Los grupos étnicos enfrentan dificultades lingüistas y culturales que les impiden el acceso al sistema de justicia acorde a su identidad cultural.
4. ***Barreras de género***. Se trata aquí de la relativa ausencia de servicios jurídicos especializados para mujeres.

Basado en las consideraciones anteriores, se han propuesto tres pilares sobre los cuales debe descansar una estrategia que procure transformar el sistema de justicia a uno más equitativo con participación y empoderamiento de las personas (PNUD, 2005, pág. 8).

1. La ampliación de la cobertura institucional;
2. La adopción y promoción por parte del sistema de mecanismos tradicionales y prácticas comunitarias de resolución de conflictos, y,
3. La garantía efectiva del acceso a justicia a los núcleos más vulnerables de la población como son, por ejemplo, los pobres, las mujeres y los grupos étnicos.

Tomando en cuenta las principales barreras para el acceso a la justicia y los pilares bajo los cuales se puede construir una estrategia para el acceso equitativo a la misma, el presente capítulo limita el estudio de esta temática de la siguiente forma.

Primeramente, se estudia cuáles características individuales constituyen obstáculos para acceder al sistema de justicia.

Segundamente, se da una mirada más cercana al rol que la institucionalidad administradora de la justicia debe jugar para reducir los obstáculos de acceso al sistema. En particular, se profundiza en la defensa pública que ha sido creada para garantizar el acceso gratuito a la justicia a las personas pobres y a la oferta de organizaciones paraestatales como el Consultorio Jurídico Gratuito de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), el cual brinda servicios gratuitos a los habitantes de Tegucigalpa y San Pedro Sula.

Terceramente, se da una mirada a algunos de los mecanismos alternativos que amplían el acceso a la justicia y se revisan las medidas que el Estado ha adoptado para sortear los obstáculos identificados y brindar mejores perspectivas de acceso a la justicia en el país.

Finalmente, se exploran las ganancias que tendría el país si se logra reducir la inequidad en el acceso a la justicia desde el punto de vista de la población.

5.2 Factores individuales que condicionan el acceso a la justicia en Honduras

Desde el punto de vista de las características de los usuarios reales o potenciales del sistema de justicia hondureño, se puede identificar que el acceso a la misma está condicionado por factores tales como:

a) el nivel de ingresos que disponen los individuos, que los habilita o inhabilita, para contratar los servicios de un abogado;
b) los contactos que puedan tener en los órganos operadores de justicia u otras entidades del gobierno;
c) el pertenecer a un grupo vulnerable, como las mujeres y grupos étnicos culturalmente diferenciados, y,
d) la confianza que se tenga en la imparcialidad de la administración de justicia.

Estos factores se encuentran en la base de las inequidades en el acceso a la justicia en Honduras y la mayoría de ellos coinciden con los identificados en otros diagnósticos realizados por expertos en materia judicial (ver recuadro 5.1).

RECUADRO 5.1: Barreras en el acceso a la justicia según la opinión de los expertos en materia judicial

Un estudio comparativo de los países de la región centroamericana permite profundizar en las valoraciones de magistrados y jueces del istmo sobre las barreras para el acceso a la justicia en la región.

Como puede verse, a juicio de los magistrados y jueces hondureños, las dos barreras básicas para el acceso a la justicia en el país son: 1) falta de juzgados en ciertos territorios (94.1%), y, 2) desconocimiento de sus derechos por parte de los ciudadanos (94.1%). Son también de importancia, la falta de respeto al derecho consuetudinario (78.4%), la falta de defensores públicos (78.4%), la falta de intérpretes (76.5%), los elevados costos de desplazamiento (76.4%), los elevados costos de desplazamiento (76.4%), y el miedo a represalias (72.5%).

El cuadro en referencia permite un ejercicio comparativo que no debe desecharse. Como puede verse, Honduras no es el único país de la región donde la falta de juzgados en ciertos territorios, es una barrera importante para el acceso a justicia. Esto es también clave en Nicaragua (90.7%), en Panamá (89.7%) y en Guatemala (84.1%). El desconocimiento de derechos por parte de los ciudadanos y ciudadanas es también un tema clave en Guatemala (96.8%) y en El Salvador (90%). La falta de intérpretes es percibido como un problema de mayor envergadura en Guatemala (87.3%) que en Honduras (76.5%). Esto es así debido a que Guatemala tiene el mayor porcentaje de población indígena en el istmo centroamericano. El tema de la falta de defensores públicos es mucho mayor en Nicaragua, donde su institucionalidad era aún incipiente cuando se hizo la consulta (100%), que en Honduras (78.4%).

CUADRO 1: Obstáculo que imposibilitan el efectivo acceso a la justicia (% de entrevistados que están de acuerdo con que constituye un obstáculo)

Obstáculos	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Guatemala	Panamá
Falta de juzgados en ciertos territorios	94.1	61.7	90.7	56.4	84.1	89.7
Desconocimientos de derechos	94.1	90.0	79.6	37.7	96.8	82.0
Falta de defensores públicos	78.4	81.7	100.0	25.7	84.1	89.7
Falta de respeto de derecho consuetudinario	78.4	3.4	48.1	62.8	50.8	53.8
Falta de intérpretes	76.5	3.4	68.5	47.5	87.3	69.2
Elevados costos de desplazamiento	76.4	68.3	92.6	35.9	80.9	56.4
Elevados honorarios de abogados	72.5	40.0	81.1	70.5	61.9	43.6
Miedo a represalias	72.5	73.3	35.2	20.5	73.0	43.6
MAR es igual de costoso que los tribunales	39.1	10.2	30.7	32.0	85.2	39.5
Elevado coste de procesos	31.3	4.8	37.0	21.8	18.8	15.4
Discriminación de indígenas	25.3	1.7	38.9	37.2	65.0	30.7
Discriminación de la mujer	21.5	25.0	28.3	17.9	38.1	15.4

Fuente: En base a Ramos (2005, pág. 29).

Fuente: Elaboración propia en base a Corte Suprema de Justicia de Honduras (2006) World Bank (2005a).

5.2.1 Nivel de ingresos

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Percepción sobre Desarrollo Humano (ENPDH) 2011, la falta de dinero para pagar un abogado fue identificada por el 63.3% de los adultos hondureños como el factor más importante para obtener justicia en Honduras. Por tanto, la falta del mismo, se convierte en la principal barrera de acceso a la justicia.

El porcentaje de personas que opinan de la misma manera no varía considerablemente al desagregar los resultados por ámbito de residencia, sexo y la procedencia étnica. Sí se observa una diferencia significativa al comparar la percepción de personas que no cursaron ningún nivel de educación formal con la de personas que lograron cursar un nivel educativo superior (69.1% y 54.9%, respectivamente). Esta diferencia podría atribuirse a que los que tienen más nivel educativo, disponen de mayor información y capacidad para obtener los servicios gratuitos de un abogado. Asimismo, como era de esperarse, un porcentaje mayor de personas del quintil socio-económico inferior que del superior (67.8% vs 58%), ven la falta de ingresos como una barrera para acceder a la justicia (ver gráfico 5.1).

***

"Hablando del acceso a la justicia, no es cierto que todos tenemos acceso a la misma. Las cárceles de Honduras están llenas de pobres, no de ricos, y es porque no han podido defenderse, no han tenido la oportunidad de tener un buen abogado y muchos han sido condenados injustamente."

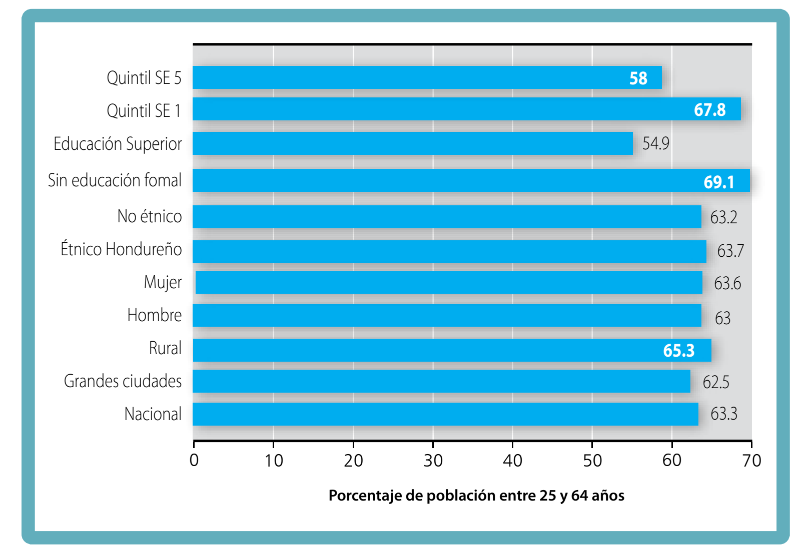
Experto en Política. Grupo Focal Institucional con Partidos Políticos. Tegucigalpa, 2011.

***

La falta de recursos económicos como impedimento preponderante para obtener una justicia efectiva, se reitera al preguntarle a la población qué tan de acuerdo está con la idea de que la justicia en Honduras es igual para ricos y pobres. El 92.2% dijo que no estaba nada de acuerdo o poco de acuerdo, y apenas el 7.8% dijo estar de acuerdo o muy de acuerdo. Esta percepción es reveladora de las grandes inequidades en el acceso a la justicia en el país.

Si se revisa esta respuesta desagregada por ámbito de residencia, sexo o etnicidad no se notan diferencias significativas. Sí existe una ligera diferencia al comparar personas sin ninguna educación formal (85.6%) con personas que cursaron la educación superior (93.4%) y personas del quintil socio-económico inferior (89.6%), con las del quintil superior (95.2%). Lo paradójico aquí,

GRÁFICO 5.1: Adultos hondureños que opinan que disponer de dinero para pagar un abogado es el factor más importante para obtener justicia en Honduras, según diferentes características. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

es que son las personas más educadas y de mejor posición económica, las que en mayor medida, no están de acuerdo con que la justica es imparcial. Una explicación a esta última diferencia de percepción, tiene que ver con el hecho que los sectores de más altos ingresos, tienen una consciencia más clara de las dificultades que tienen los más pobres para para obtener acceso a justicia.

Esta percepción es reiterada por una mujer del área urbana, perteneciente al nivel socio-económico alto, que participó en el Grupo Focal sobre el tema Político-Judicial en Tegucigalpa: "*Todo se mueve con dinero. En el caso de la justicia por ejemplo, miramos que está encerrado el que se roba una gallina, pero el que se roba los millones está afuera. Por eso creo que estamos como estamos. Porque la mayoría de los que están en puestos muy altos, generalmente se dejan comprar o son de familia y el pobre no tiene para defenderse.*"

La percepción que la justicia siempre favorece a los que poseen riquezas y poder político, compartida por varios sectores de la sociedad hondureña, es clave para comprender el poco uso que los pobres hacen usualmente del sistema de justicia. Los altos costos visibles e invisibles del acceso al sistema judicial, también inhiben su uso por parte de los más pobres. Incluso, el lenguaje especializado que es inherente a este tipo de servicios, aleja a los más pobres de los mismos.

5.2.2 Contactos

Según la percepción de la población adulta hondureña, expresada a través de los resultados de la ENPDH 2011, el segundo factor más importante para acceder a la justicia en Honduras es el tener contactos en los órganos encargados de administrar la justicia, así como también en otras instituciones del gobierno, como el poder ejecutivo y legislativo.

A nivel nacional, un 15.7% de los adultos hondureños piensan que lo más importante para obtener justicia, es contar con contactos en los órganos de justicia y un 7.7% de la población encuestada dice que lo importante es tener contactos en el gobierno central o en el Congreso Nacional. En total, un 23.4% sostiene que los contactos, ya sea en el poder judicial o en los otros dos poderes del estado, son importantes a la hora de obtener justicia en Honduras. Cabe señalar que este resultado se encuentra considerablemente por debajo del 63.3% que optaron por la posición económica como el principal factor de incidencia en el acceso a la justicia.

Examinando los resultados desagregados por sexo o procedencia étnica, prácticamente la misma proporción de personas piensan que los contactos son un factor clave para el acceso a la justicia (alrededor del 23%). Cuando se desagregan los resultados por ámbito de residencia, nivel educativo cursado y quintil socio-económico, aparecen diferencias que merecen consideración. Las personas de las grandes ciudades (25.9%), de nivel educativo superior (31.5%) y del quintil superior (29.5%), valoran más los contactos como un factor importante para obtener justicia que las personas del área rural (21.7%), sin educación formal (20.2%) y del quintil inferior (17.9%), (ver gráfico 5.2). Probablemente esto es consecuencia de que los primeros tienen la oportunidad de hacer contactos en estos espacios mucho más fácilmente que los segundos.

Un asunto que amerita mayor investigación es dilucidar si la personas perciben que contar con contactos en estos ámbitos es importante por el tipo de orientación que pueden recibir de ellos al momento de hacer uso del sistema judicial o que los consideran importantes porque suponen que a través de ellos pueden lograr que el sistema les favorezca adecuando el derecho a su beneficio. Será interesante profundizar en este tema en el futuro.

5.2.3 Pertenecer a grupos vulnerables

Dos ejemplos concretos de grupos vulnerables, que requieren una mirada particular en el estudio

de la inequidad en el acceso a la justicia, son: 1) los grupos étnicos hondureños por sus particularidades culturales y lingüísticas, y 2) las mujeres, especialmente en los casos de violencia doméstica.

Los grupos étnicos, sobre todo los que habitan en áreas rurales, han sido históricamente marginados. "Un aspecto que resalta en el tema de la población indígena y los servicios de justicia", dice un documento oficial, "es la necesidad de hacer llegar mecanismos que faciliten el conocimiento y la comprensión de las leyes en los dialectos y lenguas que estos grupos utilizan" (Corte Suprema de Justicia de Honduras, 2005, pág. 126). La Corte Suprema de Justicia ha reconocido, como veremos más adelante, la importancia de crear una "Unidad de peritos, intérpretes y traductores" para garantizar el acceso a la justicia de los grupos étnicos del país (Corte Suprema de Justicia de Honduras, 2011c, pág. 17).

***

"La información es básica. La Gaceta como diario oficial debe ser conocida por la publicación de leyes y nadie debe alegar ignorancia de las mismas. La Gaceta no es de circulación nacional. Si acaso es colgada en Internet, entonces, ¿cómo hace la población en una comunidad alejada sin tecnología?, ¿cómo van a tener acceso a esa información?

¿Cómo va a poder entender esa ley si no está traducida? ¿Cómo los pueblos indígenas van entender eso?"

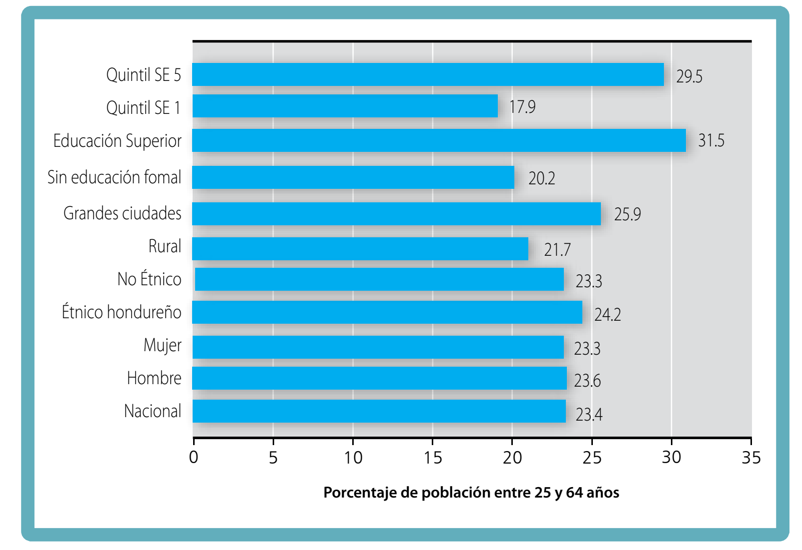
Miembro de organizaciones étnicas hondureñas. Grupo Focal Institucional en el tema de Inequidad para los grupos étnicos. Tegucigalpa, 2011.

"El indígena, aquella persona humilde que, le corta un árbol a un empresario o a uno de la clase privilegiada, para usarlo para leña y generar alimentos a sus niños. Ese sí va preso y puede pasar 10 a 15 años porque a ese sí hay que aplicarle la justicia ya que no tiene derecho a una defensa. Entonces, estamos ante una desigualdad enorme. Nosotros, como comunidades indígenas vemos una gran distancia entre lo que es la legislación del Estado contra las comunidades."

Miembro de organizaciones étnicas hondureñas. Grupo Focal Institucional en el tema de Inequidad para los grupos étnicos. Tegucigalpa, 2011.

***

GRÁFICO 5.2: Adultos hondureños que opinan que tener contactos en los órganos de justicia y otras instituciones del gobierno es el factor más importante para obtener justicia en Honduras, según diferentes características. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

En el caso de las mujeres, evaluaciones hechas por el Banco Mundial, demuestran que la violencia doméstica es percibida en general por la sociedad hondureña, y por los operadores de justicia, como el problema jurídico más importante que afecta a las mujeres. Para el caso, en el 2002, casi 16% de las mujeres hondureñas entre 15 y 45 años, reportaron haber sufrido violencia doméstica en algún momento. Estadísticas judiciales del 2003 muestran que se registraron 8,687 casos de violencia doméstica en los tribunales de primera instancia y más 2,216 fueron presentados a los jueces de paz. Existe una Ley contra la Violencia Doméstica desde 1998, pero al parecer no ha sido aplicada con la eficacia que se requiere (World Bank 2005a, pág. 8).

Los conflictos familiares se posicionan como el segundo problema legal más importante que afecta a las mujeres en Honduras. Uno de los grandes temas que ponen en evidencia los juzgados de familia es la gran cantidad de querellas que giran en torno a petición de alimentos y el reconocimiento de paternidad. "Los juzgados de familia suelen reportar con mayor frecuencia las solicitudes de pensión de alimentos y reconocimiento de la paternidad. Sin embargo, los datos revelan que aun cuando se trata del tipo de asuntos más recurridos por parte de las mujeres de pocos recursos, hay un gran número de casos que no llegan a juzgados por la existencia de barreras de acceso genuinas, relativas al desconocimiento sobre sus derechos y sobre el

CUADRO 5.1: Opinión de los adultos hondureños sobre la justicia en Honduras. 2011 (% de población entre 25-64 años)

Opinión	Nada/Poco de acuerdo	De acuerdo/ Muy de acuerdo
La falta de acceso a la justicia es una violación a los derechos humanos	17.2	82.8
La mayoría de los jueces en Honduras son honestos e imparciales	87.3	12.7
Es aceptable tomar la justicia por su propia mano	76.2	23.8

Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

acceso y funcionamiento de los juzgados, el alto costo de los servicios de abogados y a la ausencia de ayuda y asistencia legal del Poder Judicial para este tipo de población" (Corte Suprema de Justicia de Honduras, 2005, pág. 123).

Un logro importante en este sentido, es que las mujeres tengan acceso más o menos expedito a juzgados en los cuales pueden plantear sus demandas. A pesar de ello, persisten obstáculos para el uso de los mismos. También lo es la aprobación de juzgados para atender los casos de violencia doméstica, pues se han nombrado jueces especializados para fallar en estos casos, en Tegucigalpa y San Pedro Sula (Corte Suprema de Justicia de Honduras, 2005, pág. 122).

5.2.4 La confianza en la administración de justicia

La idea de una justicia imparcial y transparente que juzga sin tomar en cuenta la condición económica y social de los juzgados, se encuentra muy débilmente instalada en el imaginario de los hondureños y hondureñas. Predomina, en cambio, una situación de desconfianza hacia el sistema judicial del país que hace que los ciudadanos tengan una menor motivación de acercarse al mismo para denunciar y demandar justicia. Esto trae como consecuencia, un menor acceso a la justicia por parte de aquellos sectores que consideran inoperante al sistema.

***

"El alto grado de desconfianza en los operadores de seguridad y justicia es otro de los grandes problemas que tenemos para que los ciudadanos puedan acercarse. Ellos son bien críticos desde todo punto de vista. Todo esto es sumamente asfixiante para la población, para no sentirse comprendida, satisfecha ante una acción que se emprenda ante los tribunales competentes."

Experto del Tema Judicial. Grupo Focal Institucional con Operadores de Justicia. Tegucigalpa, 2011.

"En la encuesta victimiológica que hicimos, casi un 80% de las víctimas de un delito, ya no buscan la autoridad para hacer la denuncia correspondiente. Esto es lo que señalaba, la desconfianza de la ciudadanía en su propio sistema."

Experto del Tema Judicial. Grupo Focal Institucional con Operadores de Justicia. Tegucigalpa, 2011.

"La falta de credibilidad en el sistema es algo que no podemos esconder. Yo soy un funcionario judicial de 16 años de carrera y en lo personal he sido objeto de la delincuencia un par de veces en los últimos dos años. Yo, que estoy dentro del sistema, no he acudido a la autoridad por la falta de credibilidad en el mismo. Afortunadamente no son cosas graves y se pudieron manejar de otra forma sin llegar a tomar justicia por mano propia."

Experto del Tema Judicial. Grupo Focal Institucional con Operadores de Justicia. Tegucigalpa, 2011.

***

El cuadro 5.1 muestra las respuestas a dos preguntas de la ENPDH 2011 que revelan la desconfianza de la población en el sistema judicial. En primer lugar, la mayoría de los adultos hondureños considera la falta de acceso a la justicia como una violación a sus derechos humanos esenciales (82.8%). En consecuencia, cualquier tipo de inoperatividad del sistema de justicia tenderá a ser severamente juzgado por la población.

***

"Un alto porcentaje de la población hondureña no accede a la justicia por muchos factores. Aquellos que pueden librarse de una sanción penal van a encontrar cualquier mecanismo para poder defenderse por la vía legal, con actos lícitos o ilícitos."

Experto del Tema Judicial. Grupo Focal Institucional con Operadores de Justicia. Tegucigalpa, 2011.

***

La respuesta a la segunda pregunta, evidencia el nivel de desconfianza que tiene la población adulta sobre la probidad de los jueces. El 87.3% dijo que no estaba de acuerdo con la idea de que los jueces en Honduras son honestos e imparciales y apenas el 12.7% estuvo de acuerdo con la misma. Si se revisa la respuesta desagregada por ámbito de residencia, sexo, etnicidad, nivel de educación formal y quintil socioeconómico, no se encuentran variaciones de consideración con respecto al promedio nacional.

Otro elemento que genera gran desconfianza, es la inmensa percepción que tiene el adulto hondureño de la impunidad que campea en el sistema de administración de la justicia de en el país. Esto se evidencia al ver la respuesta a la pregunta de la ENPDH 2001: ¿Usted cree que en Honduras el sistema judicial deja de castigar a personas culpables de delito? Alrededor del 90% de la población encuestada respondió que sí, sin distingo de ámbito de residencia, sexo, etnicidad, nivel educativo o quintil socio-económico (ver gráfico 5.3). Esta percepción, le concede a la impunidad la categoría de un problema grave y severo.

***

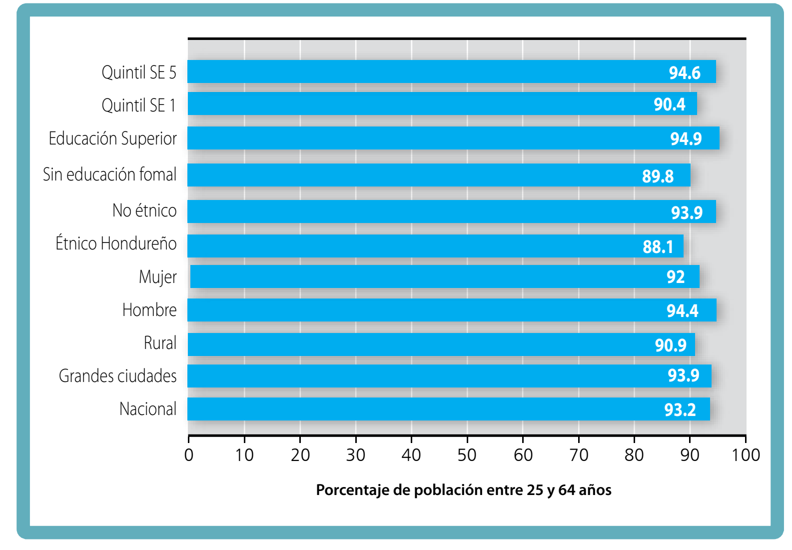
"Considero que de alguna manera, los operadores de justicia somos corresponsables de este aceleramiento de impunidad que vive nuestro país. Si la encuesta muestra de manera clara y evidente que un 90% de las personas piensan que hay impunidad en Honduras, están en lo correcto. Se requiere mayor entereza, mayores recursos, para los operadores de justicia, porque todos claman por mayor apoyo presupuestario, logístico, infraestructural, de transporte, etc. Todo eso contribuiría enormemente para la verdadera participación de tener mayor justicia dentro del país, particularmente en aquellos sectores que más amenazados se sienten por falta de respuesta de esos operadores de justicia."

Experto del Tema Judicial. Grupo Focal Institucional con Operadores de Justicia. Tegucigalpa, 2011.

***

Además de su alta percepción de impunidad del sistema, la inmensa mayoría de la población hondureña, alrededor del 88% en cada caso, tampoco está satisfecha con lo que operadores de justicia y seguridad como la Corte Suprema, los Juzgados, el Ministerio Público y la Policía, han hecho hasta ahora para lograr que todos los hondureños y hondureñas, sin distingo de ninguna especie, puedan acceder al sistema de justicia (ver cuadro 5.2).

GRÁFICO 5.3: Adultos hondureños que opinan que en Honduras el sistema judicial deja de castigar a personas culpables de delito, según diferentes características. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

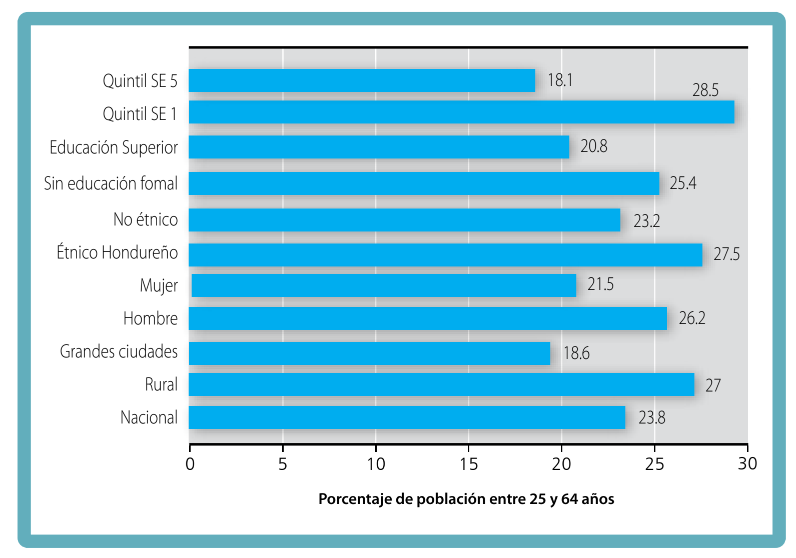
Una de las consecuencias de esta insatisfacción y desconfianza de la población, es la inclinación de un porcentaje significativo de personas a aceptar como válido el tomarse la justicia por la propia mano cuando el sistema judicial no opera oportuna e imparcialmente. Para medir esta propensión, se consultó sobre este particular a los encuestados de la ENPDH 2011.

El resultado amerita atención, pues casi un cuarto de la población encuestada (23.8%) dijo que estaba de acuerdo o muy de acuerdo con que era aceptable tomarse la justicia por la propia mano. Al ver los resultados desagregados por diferentes características, se puede construir un perfil de la persona un poco más propensa a este tipo de medidas.

Esta persona es, en primer lugar, del estrato socio-económico más bajo, perteneciente a un grupo étnico hondureño, del ámbito rural, es hombre y no ha cursado ningún nivel educativo formal (ver gráfico 5.4). Sin embargo, este resultado no debe conducir a la estigmatización, porque el problema involucra, aunque en una proporción menor, al resto de los sectores de la sociedad hondureña.

En este contexto, una pregunta legítima de investigación, que excede los límites de este trabajo, sería indagar cómo se forman estas percepciones sobre el sistema de justicia. Si son el producto combinado de la información que se obtiene

GRÁFICO 5.4: Población adulta que está de acuerdo con que es aceptable tomarse la justicia por la propia mano, según diferentes características. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

CUADRO 5.2: Adultos hondureños que están poco o nada satisfechos con lo que operadores de justicia y seguridad han hecho para garantizar el acceso a una justicia imparcial en Honduras. 2011 (% de población entre 25-64 años)

Operadores	Porcentajes
La Corte Suprema de Justicia	87.8
Los Juzgados	87.7
El Ministerio Público (Fiscalía)	87.2
La Policía	87.8

Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

CUADRO 5.3: Justificaciones para que una persona tome la justicia por su propia mano. 2011 (% de población entre 25-64 años)

Cuando alguien......	Sí
Viola sexualmente a alguien de su familia	36.8
Amenaza su vida o la de su familia	28.6
Invade, daña o le quita sus propiedades	20.6
Crea problemas a la gente de su barrio o comunidad	14.4
No comparte su posición ideológica y política	6.6

Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

a través de los medios de comunicación, de las conversaciones entre amigos y conocidos o a través de la propia experiencia personal.

Sin embargo, cualquiera que sea la fuente de estas percepciones, las que pueden corresponder en mayor o menor medida a lo que realmente ocurre en el sistema judicial del país, hay que recordar que, como dijo el sociólogo norteamericano William I. Thomas en 1928, "Si los individuos definen las situaciones como reales, son reales en sus consecuencias" (en: Merton, 1995).

El cuadro 5.3 muestra las respuestas a la pregunta exploratoria sobre las justificaciones o más propiamente, las motivaciones que tienen el adulto hondureño promedio para tomarse la justicia por la propia mano.

El abuso sexual de un familiar es, al parecer, uno de los mayores detonantes para buscar la justicia por la propia mano, ya que un 36.8% de la población dice aceptar esta justificación como válida. En segundo lugar, amenazar la vida de las personas o sus familiares, provoca que las personas tiendan a buscar su propia justicia (28.6%). Más abajo, el 20.6% y el 14.4% de la población está de acuerdo en que invadir, dañar o quitar la propiedad privada y crear problemas en la comunidad, respectivamente, justifica la justicia por la propia mano. Aunque el porcentaje es relativamente bajo, 6.6%, llama la atención que existe un pequeño grupo de personas que se verían motivadas a tomar justica por la propia mano cuando otras personas no comparten su posición ideológica y política.

No se observan grandes diferencias al desagregar las motivaciones para tomarse la justicia por la propia mano por ámbito de residencia, sexo, etnicidad, educación y nivel socio-económico.

5.3 El rol institucional en la reducción de la inequidad en el acceso a la justicia

Es evidente que la institucionalidad encargada de administrar la justica en Honduras juega un rol fundamental en la reducción de la inequidad a la hora de que los ciudadanos necesiten hacer uso de los servicios del sistema. Para entender mejor este rol, es preciso conocer la estructura del Poder Judicial en Honduras y contextualizar el marco de la reforma llevada a cabo en el Poder Judicial en los últimos años. Estos temas son abordados en los recuadros 5.2 y 5.3.

Desde un punto de vista institucional, el acceso a la justicia depende básicamente de: 1) la cobertura de los tribunales de justicia administrados

por el Poder Judicial; 2) de los servicios de la Defensa Pública proveídos por el Estado, y, 3) de los servicios gratuitos proveídos por entidades paraestatales.

En la ENPDH 2011 se consultó a la población que había expresado su acuerdo con que en Honduras hay inequidad en el acceso a la justicia, acerca de cuáles creen ellos son las opciones más adecuadas para contribuir a que los sectores pobres tengan mejor acceso a la justicia. Todas las opciones avaladas por la población en general, tienen mucho que ver con roles que la Institucionalidad del Estado en materia de Justicia debe adoptar.

Si se examinan los resultados a nivel nacional, o se desagregan por ámbito de residencia o nivel socioeconómico de la población, la opción relevante es la que establece que el Estado hondureño garantice la asistencia legal obligatoria a todas las personas que no puedan pagar un abogado. Entre 45% y 53% de la población encuestada opina así, dependiendo de la categoría desagregada (ver gráfico 5.5).

El resultado anterior viene a reforzar aún más el hecho que la falta de recursos para pagar los servicios de un abogado, se encuentra en la base de la inequidad en este ámbito. La figura del abogado se encuentra en el centro de los servicios del sistema de justicia, ya sea en su condición de juez, de abogado defensor o de acusador. Los abogados son profesionales, acreditados con título universitario, que prestan asistencia jurídica, en toda clase de procesos judiciales y administrativos. Tienen la facultad de representar ante los Tribunales y Juzgados y toda clase de autoridades administrativas, contencioso-administrativas y organismos autónomos y semi-autónomos, o descentralizados.

La segunda opción para mejorar el acceso a la justicia está vinculada con el hecho de que no es suficiente con facilitar asesoría legal gratuita. Es también necesario brindar información pertinente sobre la existencia de estos servicios y la manera en cómo se puede hacer uso de ellos.

Las dos últimas opciones por las que la gente optó para reducir la inequidad en el acceso a la justicia muestran que, en general, la gente se inclina más por mecanismos alternativos de resolución de conflictos que por la extensión de la cobertura de los tribunales de justicia convencionales. Esto es un hallazgo interesante para orientar la política pública, pues muestra la disposición de la gente a dirimir sus problemas de manera directa, con la mediación de una tercera parte. Difundir este tipo de mecanismos, quizá requiere de una menor inversión y probablemente contribuya al logro de una justicia más expedita.

RECUADRO 5.2: Estructura de administración de justicia del Poder Judicial

El Poder Judicial es la entidad del Estado encargada de dirigir los juzgados o tribunales que se encargan de la administración de justicia en el país.

El Poder Judicial está integrado por la Corte Suprema de Justicia, las Cortes de Apelaciones, los Juzgados de Letras, los Juzgados de Ejecución y Sentencia y los Juzgados de Paz.

La Corte Suprema de Justicia es el órgano superior de administración de justicia en el país. Está integrada por 15 magistrados. Tienen una duración en sus cargos de 7 años. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son seleccionados por el Congreso Nacional de una nómina propuesta por una junta nominadora integrada mayoritariamente por representantes de la sociedad civil.

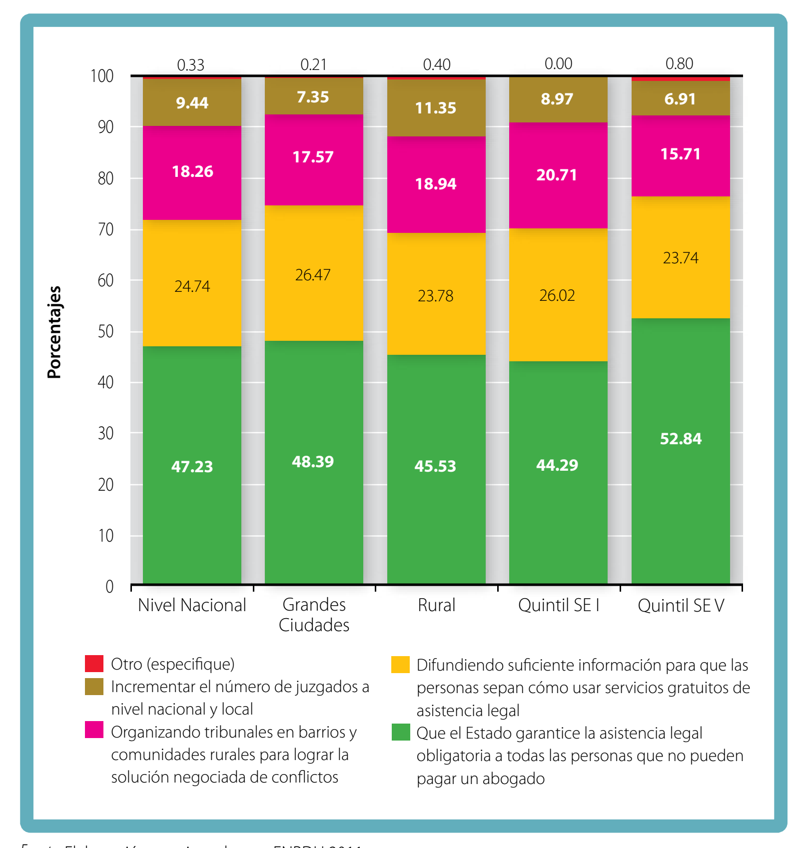
Las Cortes de Apelaciones son tribunales de segunda instancia para resolver los recursos planteados contra las resoluciones de los Juzgados y los Tribunales de primera instancia. Están integradas por tres Magistrados propietarios y dos suplentes. Al igual que los titulares de los juzgados, los magistrados de las Cortes de Apelaciones, son nombrados por la Corte Suprema de Justicia.

Los Juzgados de Letras, los Juzgados de Ejecución y los Tribunales de Sentencia son entidades de primera instancia con distintas jurisdicciones y competencia para resolver una amplia gama de conflictos sociales y supervisión de procesos. Hay Juzgados de Letras de lo civil, penal, familia, laboral, niñez y adolescencia, de inquilinato y contencioso administrativo.

Los Juzgados de Paz resuelven asuntos civiles con una cuantía menor de 50.000 lempiras e infracciones penales menores denominadas faltas. Existe, al menos, un juzgado de paz por cada municipio del país. Hay Juzgados de Paz en materia penal, civil y mixta. Los juzgados mixtos conocen asuntos en materia civil, penal y violencia doméstica.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de México (2009, págs. 614–619).

GRÁFICO 5.5: Opción más adecuada para que los sectores más pobres puedan tener mejor acceso a la justicia, según ámbito de residencia y quintil de ingreso. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

RECUADRO 5.3: Reformas al Poder Judicial: intervenciones orientadas a su modernización

El proceso de reforma del Poder Judicial se inició hacia mediados de la década del 80 con la firma de un Convenio entre el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) con el objetivo de mejorar el sistema de justicia en varios países de la región, incluido Honduras.

Con el apoyo de organismos de la cooperación internacional se han creado instituciones y se han emitido algunas leyes que han cambiado la forma de administrar la justicia en el país. Entre estas instituciones y leyes pueden mencionarse las siguientes: la creación de la Defensa Pública (1989), el Código de la Infancia y la Adolescencia (1996), la Ley contra la violencia doméstica (1997) un nuevo Código Procesal Penal (2002) y un nuevo Código Procesal Civil (2006).

En 1997, el Estado hondureño suscribió un Contrato de Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Programa de Modernización para la Administración de Justicia por US$ 7.2 millones. Los últimos desembolsos de este préstamo de cuatro años de duración, parecen haber concluido a inicios de 2003. Este crédito fue acompañado de una cooperación técnica no reembolsable de 1.5 US$ millones. El 11 de diciembre de 2002, el Estado hondureño suscribió un nuevo Contrato de Préstamo por US$ 30 millones (1115/SF-HO) para financiar la II Etapa de la Modernización de la Administración de Justicia.

El Código Procesal Penal fue aprobado el 19 de diciembre de 1999 y entró en vigencia el 20 de febrero de 2002. Este instrumento jurídico permite el tránsito de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, el desplazamiento de los juicios escritos por juicios orales. Para garantizar la gratuidad de los servicios del acceso a justicia, el Nuevo Código Procesal Penal ha dejado establecido en su artículo 15 que: "Toda persona deberá contar con la asistencia y defensa técnica de un Profesional del Derecho, desde que es detenida como supuesto partícipe en un hecho delictivo o, en el momento en que voluntariamente rinda declaración, hasta que la sentencia haya sido plenamente ejecutada. Si el imputado no designa Defensor, la autoridad judicial solicitará de inmediato el nombramiento de uno a la Defensa Pública o, en su defecto, lo nombrará ella misma. Este derecho es irrenunciable. Su violación producirá la nulidad absoluta de los actos que se produzcan sin la participación del Defensor del imputado".

Lo propio ha hecho el nuevo Código Procesal Civil que fue aprobado en enero de 2006 y publicado en La Gaceta el 26 de mayo de 2007. Su aplicación fue postergada por dos años a fin de que pudiera ser socializado entre la población y que los profesionales del derecho, se familiarizan con el mismo. Mediante Decreto No. 168-2009 se aumentó la moratoria precedente hasta el 1 de noviembre de 2010. Este último decreto legislativo fue emitido respondiendo a una excitativa de la Corte Suprema de Justicia en la cual se indicaba que aún no se habían emitido las leyes, elaborado los diagramas del flujo del nuevo proceso civil, formularios y reglamentos respectivos.

En sus artículos 91, 92 y 93, el nuevo Código Procesal Civil ha establecido el derecho a la justicia gratuita. Este derecho incluye los siguientes beneficios: 1) asesoramiento y orientación gratuitas previos al proceso a cargo de la Defensoría Pública; 2) defensa y representación gratuita por defensor público en el proceso civil: 3) inserción gratuita de anuncios e edictos en el curso del proceso; 4) asistencia pericial gratuita en el proceso; 5) gastos de traslado de los testigos; 6) obtención gratuita de copias, testimonios, instrumentos y actas notariales, y, 7) Exenciones de derechos arancelarios notariales y registrales. El derecho a la asistencia gratuita es todavía una tarea a cumplir. Aún están en proceso de construcción de los mecanismos que hagan realidad esta propuesta normativa.

A través del Proyecto "Fortalecimiento del Poder Judicial en Honduras", que ha tenido varias fases, la Cooperación Español ha contribuido durante varios años a la reforma del Poder Judicial. La Cooperación Española ha apoyado durante muchos años a la Escuela Judicial que se encuentra bajo la égida del Poder Judicial. La Cuarta Fase de este Proyecto fue firmada el 15 de noviembre de 2010. Se trata de una asistencia técnica orientada a organizar el Archivo General del Poder Judicial.

En junio de 2005, el Estado de Honduras suscribió un contrato de préstamo con el Banco Mundial de US$ 15.0 millones para financiar un proyecto de modernización de la Rama Judicial. Este programa aspiraba a mejorar la capacidad y desempeño de la rama judicial en tres áreas fundamentales: a) mejorar la eficiencia en el procesamiento de casos, juicios y apelaciones: 2) fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, y 3) mejor acceso a la justicia, especialmente para los grupos más vulnerables.

Fuente: Basado en Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de Florida (FIU, 1987, pág. i), Corte Suprema de Justicia de Honduras (2006, págs. 41–42), La Gaceta No. 32,436 (2011, págs. 1–8) y World Bank (2005a, pág. 2).

En los apartados siguientes, se busca valorar algunos de los avances institucionales que han ocurrido en los últimos años en materia de acceso a la justicia e identificar algunas de las tareas y desafíos pendientes, principalmente en lo que respecta a la oferta pública de opciones para el acceso a la justicia.

5.3.1 Cobertura geográfica de los juzgados o tribunales de justicia

El primer paso que el ciudadano tiene que dar para lograr acceder a los servicios del aparato judicial, es acercarse a uno de sus centros de atención, en este caso, los tribunales y juzgados. En este sentido, la cercanía o al menos accesibilidad geográfica de los mismos, resulta clave para poder tener acceso a la justicia.

***

"En el caso mío, yo vivo en una aldea. De mi comunidad tengo que desplazarme a Meambar. En el tiempo que estamos ahora, ahí en el camino lo pueden tantear a uno y entonces ya no se va a poner la denuncia. Entonces pienso que sería mejor un canal más inmediato para acudir pronto a poner los motivos. Ahorita, de noche como matan la gente. ¡Es horrible! Pero si hubiera un canal más cercano, sería más inmediata la cosa."

Mujer del área rural, nivel socio-económico bajo. Grupo Focal en el tema político-judicial. Tegucigalpa, 2011.

***

Como se conoce, la Corte Suprema de Justicia tiene su sede en Tegucigalpa. Las Cortes de Apelaciones, los Tribunales de Sentencia y los Juzgados de Letras, ya sea de lo civil, penal, de trabajo, niñez y adolescencia, inquilinato, contencioso-administrativo, violencia doméstica, fiscal administrativo y de familia, se concentran en los principales centros urbanos del país. Es decir, ciudades como Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba, Comayagua, Copán, Choluteca, Danlí, Santa Bárbara y Juticalpa. Los Juzgados de Paz, la unidad básica del sistema judicial hondureño, se ubican en todo el país. El cuadro 5.4 ofrece un panorama de la cobertura de los jueces por departamentos.

Como puede verse en el cuadro 5.4, hay departamentos que tienen una alta concentración de jueces y otros en los cuales, la cantidad de jueces es ínfima. Entre los primeros, debe mencionarse Francisco Morazán (177 jueces), Cortés (107) y Atlántida (55 jueces). Entre los segundos, se

encuentran Islas de la Bahía (7 jueces), Gracias a Dios (8 jueces), Valle (13 jueces), La Paz (16 jueces) y Colón (20 jueces).

Si se hace una relación entre los jueces y el número de habitantes, tendríamos que la mejor relación entre jueces por cada 100,000 habitantes, se encuentra en Ocotepeque (15 jueces), Atlántida (13), Islas de la Bahía (14), Francisco Morazán (12), y Copán (12). Globalmente considerados, Honduras tenía para el año 2010 una proporción de 9 jueces por cada 100,000 habitantes. De acuerdo con el Reporte de la Justicia en las Américas 2008-2009 (Centro de Estudio de Justicia de las Américas, 2009), esta cantidad se encuentra por debajo de países como Costa Rica (21.85), Uruguay (14.06), Colombia (11.72), es similar a la de países como Bolivia (9.12), Perú (8.30) y Brasil (8.21) y es superior a países como Venezuela (6.8) y Chile (6.5). Puede decirse, que Honduras tiene una cobertura intermedia en cuanto a la proporción de jueces por cada 100,000 habitantes.

Al analizar la distribución espacial de los juzgados del país, en todos los centros urbanos hay un juzgado de paz, el cual debe ser mixto para poder atender todas las demandas de los usuarios de los mismos.

***

"Parte de la dificultad de acceso a la justicia es que el órgano que me va a juzgar esté fácilmente accesible. Esto es una limitante geográfica, pero también está la limitante institucional. Por ejemplo, en materia de familia, no hay el número adecuado de juzgados de familia, juzgados de la niñez y juzgados de la mujer. De repente, muchas veces, aunque se quiera acceder, no se puede porque está muy cargado el juzgado que tiene que tomar declaración como ofendido en estas materias. Creo que se ha descuidado un poco en el poder judicial, la atención diferenciada al detalle, en relación a cómo ha ido avanzando la legislación. Hoy tenemos un código de la infancia, pero no hay la estructura que responda a este código de la infancia, al código de la mujer, etc."

Experto del Tema Judicial. Grupo Focal Institucional con Operadores de Justicia. Tegucigalpa, 2011.

***

El cuadro 5.5 muestra las cabeceras departamentales que tienen más de un juzgado de paz. En este último caso, se trata de juzgados especializados.

CUADRO 5.4: Cobertura de jueces por departamento. 2010

Departamento	Habitantes	Número de Jueces	Jueces por cada 100,000 habits.
Ocotepeque	132,453	20	15
Islas de la Bahía	49,158	7	14
Atlántida	407,551	55	13
Copán	362,226	43	12
Francisco Morazán	1,433,810	177	12
Lempira	315,565	34	11
Santa Bárbara	402,367	43	11
Comayagua	442,251	41	9
Gracias a Dios	88,314	8	9
Intibucá	232,509	22	9
La Paz	196,322	16	8
Valle	171,613	13	8
Colón	293,540	20	7
Cortés	1,570,291	107	7
Choluteca	459,124	34	7
El Paraíso	427,232	29	7
Olancho	509,564	38	7
Yoro	552,100	29	5
Total Nacional	**8,045,990**	**736**	**9**

Fuente: Elaboración propia en base a Corte Suprema de Justicia de Honduras (2011).

La distribución espacial de los juzgados revela que en las áreas rurales no existen Juzgados de Paz. Tampoco existe ninguna institución que haga funciones de intermediación judicial. Esto hace que las personas de las áreas rurales, que no tienen recursos para pagar un abogado, no tengan facilidades para acceder a las instituciones estatales de administración de justicia. Como se sabe, la pobreza y la extrema pobreza sigue siendo en Honduras un problema mayoritariamente rural.

A esto hay que agregar, como ha sido sugerido, los obstáculos de carácter territorial que tienen que ver con la gran dispersión de las aldeas y caseríos en el país y la dificultad del transporte en un país caracterizado por una topografía montañosa y abrupta en algunas regiones del país. En época de lluvia, las vías de comunicación en estas regiones son prácticamente intransitables. Entre las zonas del país donde existen mayores dificultades para llevar servicios jurisdiccionales, se encuentran departamentos como Lempira, Intibucá, Gracias a Dios, Olancho y Colón.

***

"El problema geográfico es vital en aplicación de justicia. Por ejemplo, si un cadáver necesita una autopsia en Brus Laguna, no se puede practicar

RECUADRO 5.4: Los juzgados móviles: instrumentos jurídicos para acercar más la justicia a la población

Los Juzgados Móviles forman parte de una iniciativa de carácter piloto financiada por el Banco Mundial. Los juzgados móviles de Tegucigalpa y San Pedro Sula fueron creados por la Corte Suprema de Justicia el 12 de noviembre de 2007. Estos juzgados comenzaron a funcionar el 16 de enero de 2008 en Tegucigalpa y el 18 de enero del mismo año en San Pedro Sula. Un tercer juzgado móvil ha sido habilitado en la ciudad de Choluteca el 16 de junio de 2011. Estos juzgados operan en autobuses adaptados a las necesidades del programa.

Los Juzgados de Paz móviles atienden básicamente demandas civiles verbales, denuncias de faltas penales, solicitudes de conciliación laborales y familiares y denuncias de violencia doméstica. Estos juzgados han sido diseñados expresamente para permitir el acceso a justicia a personas de bajos recursos económicos que no tienen la capacidad de contratar un abogado. Forman parte del proyecto de modernización del poder judicial del Banco Mundial. A estos juzgados se les otorgó el premio "Proyecto más innovador del 2008 de Latinoamérica y el Caribe". Entre enero de 2008 y abril del 2009, los juzgados Móviles de Tegucigalpa y San Pedro Sula atendieron 6,590 casos. Después de tres años de funcionamiento, se ha estimado que ambos juzgados han resuelto unos 17,000 casos.

La creación de los juzgados de paz móviles ha incrementado la oferta de servicios a los sectores de menos recursos de los centros urbanos en que opera esta modalidad de administrar justicia en el país.

Fuente: Basado en UAP (2009 págs. 1–4).

porque no pudieron sacar el cadáver a tiempo. Lo tuvieron que enterrar y eso ya dificulta la investigación. En La Ceiba, que es la tercera ciudad del país, hasta hace dos años es que se practican autopsias."

Experto del Tema Judicial. Grupo Focal Institucional con Operadores de Justicia. Tegucigalpa, 2011.

***

En respuesta a los problemas de cobertura del sistema de tribunales y juzgados, el Estado, a través de la reforma del Poder Judicial, ha venido incrementando la oferta de servicios para la población. Una de las iniciativas innovadoras que se ha llevado a cabo es la de los Juzgados Móviles (ver recuadro 5.4). Sin embargo, hasta ahora este tipo de Juzgados de Paz, solo operan en centros urbanos. Los desafíos mayores en el acceso a la justicia se ubican actualmente en el área rural, donde no llegan ni jueces ni juzgados. Una opción interesante para incrementar el acceso a la justicia en el área rural sería el sistema de facilitadores judiciales que se inició en Nicaragua y que la OEA ha tratado de trasladar a otros países de América Latina (ver recuadro 5.5).

CUADRO 5.5: Distribución espacial de los Juzgados de Paz (municipios que tienen más de un juzgado)

Atlántida	Francisco Morazán	Olancho
La Ceiba, Tela	Distrito Central, Cedros, San Juan de Flores	Juticalpa, Catacamas
Colón	**Gracias a Dios**	**Santa Bárbara**
Trujillo	Puerto Lempira	Santa Bárbara
Comayagua	**Intibucá**	**Valle**
Comayagua	La Esperanza	Nacaome
Copán	**Islas de la Bahía**	**Yoro**
Santa Rosa de Copán	Roatán	Yoro, El Progreso, Olanchito
Cortés	**La Paz**	**Choluteca**
San Pedro Sula, Puerto Cortés	La Paz, Marcala	Choluteca, El Corpus, Pespire
Lempira	**Ocotepeque**	**El Paraíso**
Gracias	Ocotepeque	Yuscarán, Danlí

Fuente: Base de Datos del Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial (CEDIJ).

5.3.2 La Defensa Pública

La Defensa Pública es la institución del Estado responsable de garantizar el derecho a la defensa de todas las personas que, debido a sus condiciones económicas y sociales, no pueden pagar los servicios de un abogado. Según el reglamento de la Defensa Pública en Honduras, los defensores públicos deben atender consultas de carácter jurídico y emitir dictámenes sobre cuestiones o puntos legales que se les consulte por personas pobres u organizaciones obreras, campesinos y patronatos (Corte Suprema de Justicia de Honduras, 1994, pág. 2).

Las bases legales para la creación de la Defensa Pública en Honduras fueron fijadas por la Constitución Política de 1982 que dejó establecido en su artículo 83 que "corresponde al Estado nombrar procuradores para la defensa de los pobres y para que velen por las personas e intereses de los menores e incapaces. Darán a ellos asistencia legal y los representarán judicialmente en la defensa de su libertad individual y demás derechos".

La Defensa Pública nació en el año de 1989 como parte de un proyecto experimental financiado por la USAID. Fue reglamentada mediante el Acuerdo No. 05-94 del 18 de agosto de 1994 (Corte Suprema de Justicia de Honduras, 1994).

En el caso de Honduras, la Dirección Nacional de la Defensa Pública es un órgano dependiente del Poder Judicial que tiene como objetivo ejercitar

la defensa y representación de los imputados en materia penal cuando no hayan designado defensor privado, así como la defensa y representación de los pobres, los menores y los incapaces.

Actualmente, solo se ejerce defensa de los imputados en materia penal. La representación de los menores de edad, víctimas de delitos y menores de edad en riesgo social, es asumida por el Ministerio Público. No existe servicio de defensa para los menores de edad infractores y personas pobres.

El Director y subdirector de la Defensa Pública son nombrados por el Poder Judicial. En el año 2002, había 137 defensores públicos. Para el año 2008, el número de Defensores Públicos era de 242 (Corte Suprema de Justicia de Honduras, 2011c).

Para el año 2010, el número de Defensores Públicos era de 255, lo que resulta a nivel nacional, en tan sólo 3 defensores públicos por cada 100 mil habitantes (ver cuadro 5.6). Esta cantidad es baja si lo comparamos con los 6 jueces por cada 100 mil habitantes que tiene un país como Costa Rica (Poder Judicial Costa Rica, 2007, p. 10).

La idea de convertir a la Defensa Pública en un Instituto Nacional de Defensa Pública con independencia orgánica, funcional y administrativa ha sido planteada (Corte Suprema de Justicia de Honduras, 2005, pág. 25). Sin embargo, hasta ahora, esa iniciativa no se ha materializado.

Los defensores públicos se han ocupado tradicionalmente de juicios en materia penal. En el pasado, cuando se requería obtener defensa jurídica en materia civil, los interesados tendrían que contratar un abogado o acudir a los distintos servicios de asistencia legal gratuita disponibles y brindados por instituciones paraestatales.

La Asociación Hondureña de Servicios Legales (ASOHSEL) es un ejemplo de este tipo de instituciones que han brindado servicios de asistencia legal gratuita. También disponen de este tipo de servicios entidades como Casa Alianza, el Comité para la Defensa de Derechos Humanos en Honduras (CODEH) y el Centro de Derechos de Mujeres (Fundación Democracia y Desarrollo y Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos en Honduras, s.f., págs. 39–40).

El servicio de más larga tradición brindado en este respecto, es el proporcionado por el consultorio jurídico gratuito de la UNAH, donde se atienden casos en materia de derecho civil, laboral, administrativo, de familia y penal, a través de la práctica profesional de los estudiantes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Es precisamente en esta entidad que se abundará en el siguiente acápite.

RECUADRO 5.5: Los Facilitadores Judiciales Rurales de Nicaragua

Para enfrentar el problema de las comunidades que presentaban un alto grado de aislamiento, inseguridad, débil presencia institucional del Estado, la prevalencia de altos niveles de violencia, impunidad y una constante amenaza a la estabilidad social y política motivada en parte por la extrema pobreza, la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua creo en el año 2000 el Programa de Acceso a la Justicia en Zonas Rurales conocido como el Programa de Facilitadores Judiciales Rurales.

Para tal objeto, la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua firmó un Convenio de Cooperación con la Organización de los Estados Americanos en marzo de 2003 con el objetivo de reforzar el acceso a la justicia y fortalecer los mecanismos de prevención y resolución alterna de conflictos como vía para mantener el equilibrio social y la convivencia armónica.

El objetivo de este programa es ampliar el servicio de acceso a la justicia y resolución alterna de conflictos a través de un servicio autosostenible de facilitadores judiciales. Los facilitadores judiciales se definen como personal auxiliar al servicio de la administración de justicia. Los facilitadores judiciales realizan miles de trámites, permitiendo a miles de campesinos el acceso a la justicia.

Gracias a los facilitadores judiciales, ya para diciembre de 2006 el 20% de la población rural tenía acceso a servicios judiciales y el 7% hacia uso de ellos. Su servicio equivalía el 5% del nivel de actividad del Poder Judicial. Para mediados de 2007, los facilitadores rurales han entrados en contacto con más de 200 jueces tradicionales (whitas) de tres etnias. Hay un alto número de facilitadoras judiciales que son mujeres.

El sistema de facilitadores judiciales ha contribuido: 1) al descongestionamiento de los juzgados, reducido el costo de los casos resueltos y ha mejorado la percepción pública del Poder Judicial, y, 2) se ha convertido en un mecanismo de participación ciudadana en la administración de justicia, ha mejorado la gobernabilidad a nivel local y contribuye a la superación de la pobreza. Un programa semejante de Facilitadores Judiciales se ha establecido en Ecuador, Panamá, Paraguay y Guatemala, bajo el patrocinio del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales de la OEA.

Fuente: Poder Judicial de Nicaragua (2011). Facilitadores Judiciales.

5.3.3 El caso del Consultorio Jurídico de la UNAH: Decano de los servicios jurídicos gratuitos administrados por entidades públicas

Como se ha quedado indicado, una de las instituciones claves que ha venido contribuyendo a reducir las grandes brechas en materia de acceso a la justicia a los sectores de más bajos ingresos, es el Consultorio Jurídico Gratuito de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

El Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH data del año de 1963. Su objetivo es dirigir, asesorar y orientar a los estudiantes que están por egresar y que realizan en el mismo, con la asesoría de los maestros de la Facultad de Ciencias Jurídicas, su práctica jurídica obligatoria. De este modo, brindan asistencia legal gratuita a personas de bajos recursos económicos (Quiroz, 2011, pág. 1).

El Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH ofrece los siguientes servicios jurídicos:

- **Derechos de Familia**: demandas de alimentos, divorcios, violencia doméstica, suspensión de la patria potestad, régimen de comunicación, reconocimiento e investigación de paternidad, unión y separación de hecho, guarda y cuidado, nombramiento de tutor.

- **Derecho Civil**: demandas ordinarias de pago, de daños y perjuicios, de partición y cesación de comunicad, de cumplimiento y de recisión de contrato, juicios ejecutivos, juicios especiales, diligencias prejudiciales, etc.
- **Derecho Penal**: representación por acusación y defensa, violación, hurto, estafa, amenazas a muerte, lesiones, querellas por difamación, etc.
- **Derecho Laboral**: reintegro y pago de prestaciones laborales, etc.
- **Derecho Agrario**: solicitudes de titulación de tierras, certificados de afectación, etc.
- **Derecho de Inquilinato**: demandas de desahucio, etc.
- **Derecho Administrativo**: solicitudes de residencias, naturalización, personería jurídica, rectificaciones de nombre y apellidos, reposición de actas de nacimiento, solicitudes de adjudicación de terrenos, reposiciones de títulos, permutas, acuerdos y otros.
- **Métodos Alternos de Solución de Conflictos**: procedimiento extrajudicial realizado en las mismas oficinas del Consultorio Jurídico.

Para indagar más acerca de los servicios del Consultorio Jurídico, durante los meses de Diciembre 2010 a Febrero 2011, se aplicó en las instalaciones del mismo una encuesta a 200 personas que recibieron el asesoramiento de un abogado y el procurador del Consultorio. Con esta información fue posible identificar, aunque sea de manera aproximativa, las características demográficas y condiciones socioeconómicas de los usuarios del Consultorio y conocer las generalidades sobre el uso que hacen del mismo, incluyendo su valoración acerca de los servicios prestados allí. A partir de este conocimiento, es más fácil evaluar si este tipo de servicios realmente contribuyen promover la equidad en el acceso a operadores del sistema de justicia.

5.3.3.1 Perfil de los usuarios de servicios del Consultorio Jurídico gratuito de la UNAH

El 92.5% de los usuarios encuestados provenían del Distrito Central. El 2.5% de los usuarios, procede de otros municipios de Francisco Morazán, y el restante 5%, vienen de departamentos aledaños, como El Paraíso, Choluteca y Olancho.

La edad promedio de los usuarios encuestados resultó ser de 39 años. El menor de ellos, reportó una edad de 16 años y el mayor, una edad de 84 años. Predominan entre los encuestados las personas solteras (40.5%), luego las casadas (30.5%) y las que viven en unión libre (19%). El restante 10% eran viudos, divorciados o separados.

CUADRO 5.6: Cuadro comparativo de Defensores Públicos por cada 100,000 habitantes. 2010

Departamento	Habitantes	Número de defensores	Defensores por cada 100,000 habits.
Islas de la Bahía	49,158	5	10
Francisco Morazán	1,433,810	88	6
Atlántida	407,551	18	4
Copán	362,226	11	3
Cortés	1,570,291	51	3
Intibucá	232,509	6	3
La Paz	196,322	5	3
Colón	293,540	6	2
Comayagua	442,251	10	2
Choluteca	459,124	7	2
El Paraíso	427,232	10	2
Gracias a Dios	88,314	2	2
Ocotepeque	132,453	3	2
Olancho	509,564	8	2
Valle	171,613	3	2
Yoro	552,100	12	2
Lempira	315,565	4	1
Santa Bárbara	402,367	6	1
Total Nacional	**8,045,990**	**255**	**3**

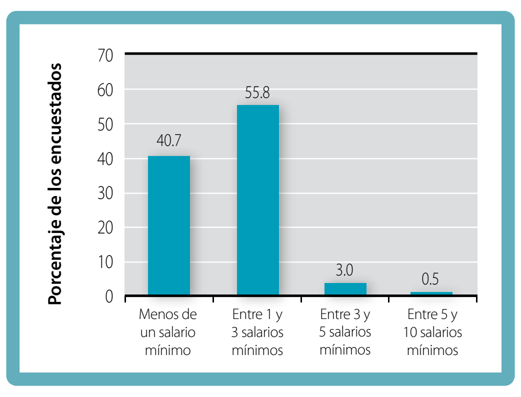
Fuente: Corte Suprema de Justicia de Honduras, 2011a.

Los servicios del Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH deberían, en principio, ser aprovechados preferentemente por grupos que enfrentan grandes barreras de acceso a la justicia, tales como los grupos vulnerables y los grupos de menores ingresos. Los datos disponibles, como veremos, muestran que las cosas no ocurren precisamente de esta manera.

Los resultados de la encuesta aplicada muestran que la mayoría de los usuarios del Consultorio Jurídico son mujeres (71.5%) y el restante (28.5%) son hombres. Casi un 20% de los encuestados se identificó como perteneciente a uno de los pueblos indígenas o afro-descendientes reconocidos en el país (grupos étnicos hondureños), quienes, como se mencionó anteriormente, se categorizan por ser uno de los grupos vulnerables que no tienen suficiente acceso al sistema de justicia por ser culturalmente diferenciados.

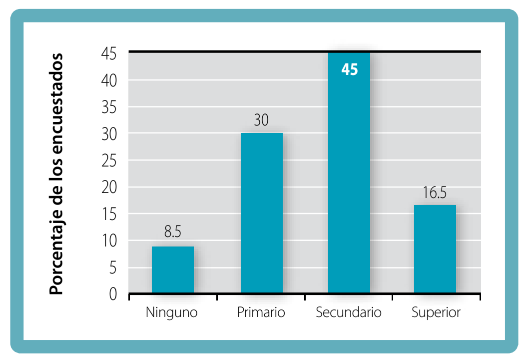
En cuanto a su nivel de ingresos (ver gráfico 5.6), la mayoría de los usuarios encuestados reportaron un ingreso familiar entre uno y tres salarios mínimos (55.8%). De acuerdo con datos de la Encuesta de Hogares del INE del 2010, este rango

GRÁFICO 5.6: Ingreso familiar mensual de los usuarios del Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH. 2010/2011



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta para usuarios del Consultorio Jurídico de la UNAH, 2010/2011.

GRÁFICO 5.7: Último nivel educativo cursado de los usuarios del Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH. 2010/2011



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta para usuarios del Consultorio Jurídico de la UNAH, 2010/2011.

de ingresos familiares ubicaría a estos hogares entre el quintil 3 y 4 de ingresos.[1]

Otro 40.7% de los usuarios reportó ingresos familiares menores a un salario mínimo, cantidad que los ubicaría entre los hogares más pobres del quintil 1 y 2 de ingresos. El restante 3.5% de los usuarios pertenece a niveles socio-económicos altos que reportan más de tres salarios mínimos de ingreso familiar, que correspondería a un hogar perteneciente al quintil 5 de ingresos.

Otras variables de interés para evaluar la condición socioeconómica son el analfabetismo y el nivel educativo. En este respecto, los resultados muestran que únicamente 4.5% de los encuestados, reportaron no saber leer ni escribir. Asimismo, la mayoría de los encuestados (45%), cursaron hasta un nivel educativo secundario. Un 30% de los encuestados, llegaron a cursar hasta el nivel primario. Un 16.5% alcanzaron a cursar hasta el nivel superior y sólo un 8.5%, no cursó ningún nivel educativo formal (ver gráfico 5.7). En promedio, la población usuaria del Consultorio encuestada tenía 9 años de estudio cursado.

Lo anterior representa otra evidencia que los usuarios del Consultorio Jurídico no necesariamente provienen de los estratos más pobres, pues de acuerdo a la Encuesta de Hogares del 2010, las personas de los quintiles 1 y 2 de ingresos, que en principio se considerarían las más pobres, tienen en promedio tasas de analfabetismo superiores al 20% y menos de 6 años de escolaridad. Las características educativas promedio de los usuarios del Consultorio, son más parecidas a las de las personas de los quintiles 4 y 5 descritas en la Encuesta de Hogares.

El cuadro 5.7 ofrece un panorama de las principales actividades a que se dedican los usuarios del Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH. El 31% trabaja. El 29% se dedica a los quehaceres del hogar, lo que es un reflejo del alto porcentaje de mujeres que acuden al Consultorio. El 18% se encontraba desempleado, el 7% sólo se dedica a estudiar y el 6% estudia y trabaja a la vez.

Al analizar todos los datos presentados en este apartado, queda evidenciado que el Consultorio Jurídico es una gran puerta de acceso a la justicia, principalmente para mujeres que trabajan o se dedican a los quehaceres de su hogar, y que, al compararlos con el resto de la población, son de ingresos y nivel educativo medio.

Como ha quedado indicado, en principio se esperaba que la mayoría de los usuarios provinieran de los estratos socio-económicos más bajos. Habrá que profundizar en las razones por las que las personas de estos sectores, no han logrado hacer mayor uso de esta entidad. Lo propio habría que preguntarse sobre las personas pertenecientes a grupos étnicos, que son considerados como otro de los grupos vulnerables en términos de acceso a la justicia.

5.3.3.2 Generalidades del uso que hacen las personas que acuden al Consultorio Jurídico

En la encuesta realizada entre los usuarios del Consultorio Jurídico también se indagó sobre generalidades acerca del uso que hacían de dicha entidad. En primer lugar, los resultados revelan que la mayoría de las personas encuestadas llegaron al consultorio jurídico por la recomendación de un conocido (46.5%). Sólo un 12.6% fueron remitidas por algún juzgado, la DGIC o la Fiscalía y un 7.6%, encontraron información por medio de la UNAH. El restante 33.3%, se dieron cuenta de

la existencia del Consultorio por medios variados. Esto muestra que aún queda trabajo por hacer en cuanto a promoción de la entidad por medio de canales institucionales, de tal manera que más gente pueda hacer uso de los servicios ofrecidos.

El 60.5% de los usuarios consultados manifestó que acudió buscando los servicios del Consultorio Jurídico Gratuito porque no podía costearse otra opción, el 30% argumentó que porque allí obtendría la mejor asesoría, el 4.5% dijo que era la única opción que conocía, y el 5% señaló otras razones que han sido agrupadas en otros (ver gráfico 5.8).

Como es evidente, más de la mitad de los que buscan servicios de asistencia jurídica, son personas que por su condición económica quedarían excluidos de los servicios jurídicos, si no existiera una opción gratuita del tipo de la ofrecida por el Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH. Por otro lado, el hecho de que haya un 30% de encuestados que opina que allí se obtiene un buen servicio, puede ser una de las razones por las que personas que no son de bajos recursos económicos y que tienen un nivel educativo relativamente alto, acuden a hacer uso de los servicios de esta entidad.

El cuadro 5.8 muestra un resumen de los tipos de demanda más comunes que portan los usuarios que utilizan los servicios del Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH. El principal tipo de caso que se presenta, es el referido a demandas por alimentos, que sumado a los casos relacionados como ser divorcios y asuntos sobre patria potestad, suman el 47% de la totalidad de los casos. Ya que las mujeres son las principales usuarias de esta entidad, es congruente que la mayoría de los casos que se presentan sean de este tipo.

La mayoría de los usuarios del Consultorio jurídico gratuito son recurrentes. El 29.3% asistían por segunda vez, y un 32.8%, los hacían por tercera o más veces. Esto podría tomarse como un indicador que existe un buen seguimiento a los casos para los que se pide asesoría.

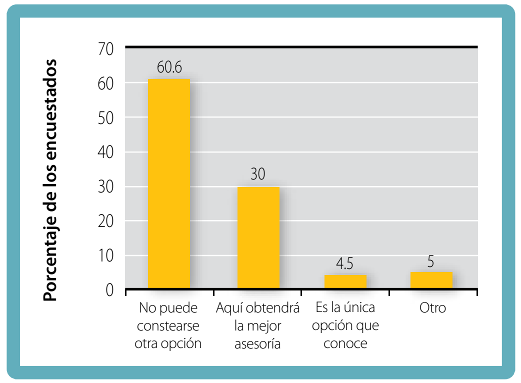
Los datos de valoración del servicio por parte de los usuarios también son importantes, pues de nada serviría contar con instituciones públicas, ofreciendo servicios gratuitos de asesoría legal, si estas no llevan a cabo de una manera tal que brinde satisfacción a sus usuarios. Según los resultados de la encuesta, hay entre los usuarios del Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH, un alto nivel de satisfacción por los servicios de asesoría jurídica que allí se les brinda. El 30.3% se declaró muy satisfecho, el 55.1% satisfecho, el 12.6% poco satisfecho, y solamente el 2%, nada satisfecho.

CUADRO 5.7: Principal actividad a la que se dedican los usuarios del Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH. 2010 (% de encuestados)

Concepto	Porcentajes
Trabaja	31
Quehaceres domésticos	29
Desempleado	18
Estudia	7
Estudia y trabaja	6
Jubilado, pensionado	1.5
Otro	7.5

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta para usuarios del Consultorio Jurídico de la UNAH, 2010/2011.

GRÁFICO 5.8: Principal razón por la que acude buscando asesoría legal del Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH. 2010/2011



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta para usuarios del Consultorio Jurídico de la UNAH, 2010/2011.

En cuanto a las expectativas generadas por la asesoría brindada, un 86.8% de los encuestados considera que es muy probable (37.9%) o probable (48.9%) que el caso para el que el Consultorio brinda asesoría, sea ganado. Solamente el 13.2% considera que es poco o nada probable que su caso sea ganado (ver gráfico 5.9). Este hallazgo es muy positivo, ya que cuando una entidad de este tipo genera expectativas positivas entre la población usuaria, se convierte en una verdadera alternativa que puede contribuir a reducir la inequidad existente en el acceso a la justicia.

5.4 Mecanismos alternativos para el acceso a justicia

Se da el nombre de mecanismos alternativos de resolución de conflictos a un conjunto de

CUADRO 5.8: Tipos de casos o consultas presentadas por los usuarios del Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH. 2010/2011

Tipo de demanda	Porcenjates
Demanda por Alimentos	32.3
Impugnaciones sobre aplicación de multas	10.6
Divorcios	9.6
Patria potestad	5.1
Solicitudes de dominio pleno de terrenos	4.5
Reposición y rectificación de actas de nacimiento	4
Declaración de herencia	3.5
Demandas de pago civil (deudas)	3.5
Reconocimiento de menores	3
Unión y resolución de hecho	2.5
Demanda de cumplimiento de contratos de trabajo	2.
Ministerio de Gobernación	2
Pago de prestaciones	2
Custodia de un menor	1.5
Defensa por diversos delitos y faltas	1.5
Demanda ejecutiva de pago de prestaciones laborales	1.5
Demanda por daños y prejuicios	1.5
Reivindicación de bienes y muebles	1.5
Solicitud de trabajos notariales/Se da asesoría	1.5
Arreglos extrajudiciales o conciliaciones en lo civil	0.5
Comisión Nacional de Banca y Seguros	0.5
Enajenación de bienes de menores	0.5
Juzgados de Violencia Doméstica en la Corte	0.5
Otras asesorías legales	0.5
Otros	0.5
Participación de bienes de comunidad	0.5
Querellas en casos civiles	0.5
Querellas en casos penales	0.5
Secretaría de Seguridad	0.5
Secretaría de Trabajo	0.5
Separación de bienes	0.5

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta para usuarios del Consultorio Jurídico de la UNAH, 2010/2011.

procedimientos mediante los cuales las personas pueden resolver sus controversias sin necesidad de intervención jurisdiccional (Vado, 2003, pág. 2). Actúan en la práctica como una opción complementaria al tradicional sistema de justicia integrado por juzgados y las cortes. En este sentido, incrementan las oportunidades para acceder al sistema de justicia.

Los principales mecanismos alternativos para la resolución de conflictos son la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje.

La ***negociación*** es el procedimiento mediante el cual dos partes en conflicto intercambian conceptos sobre el mismo y formulan propuestas de solución. La ***mediación*** es el procedimiento mediante el cual las dos partes en conflicto se reúnen con un tercero que facilita la comunicación para que puedan definir el conflicto y encontrarle una solución. Este tercer agente, debe ser ajeno a las partes en conflicto e imparcial y no hace propuestas de arreglo. En la ***conciliación***, las partes en conflicto se reúnen con un tercero que después de identificar el conflicto que divide a las partes, formula propuestas de solución. En el ***arbitraje***, el tercero, ajeno e imparcial, que ha sido nombrado y aceptado por las partes, resuelve un litigio mediante una decisión vinculante y de obligatorio cumplimiento (Vado, 2003, págs. 2–3).

En Honduras, se dispone de una ley de Conciliación y el Arbitraje desde el año 2000. Fue aprobada mediante Decreto No. 161-2000 de 16 de octubre de ese año y se puso en vigencia el 7 de marzo de 2001. En su artículo 12, la ley en referencia establece que se deben fundar centros de conciliación y arbitraje en las cámaras de comercio, en los colegios profesionales, en las asociaciones de carácter gremial y en las instituciones de Educación Superior. Los primeros centros de conciliación y arbitraje fueron fundados en las cámaras de comercio e industrias de Tegucigalpa y San Pedro Sula. Estos centros nacieron poco tiempo después de haber sido emitida la ley correspondiente y contaron con el apoyo de un proyecto del BID. Estos son centros altamente formalizados y poseen un reglamento muy detallado de sus actividades y procedimientos. En el año 2009, el Colegio de Abogados de Honduras estableció un Centro de Conciliación y Arbitraje.

***

"La Secretaría de Seguridad tiene una estructura que es bastante propicia para poder ayudar mucho en el caso de la negociación, de la mediación y la reconciliación. La policía nacional cuenta con una estructura regional, departamental y municipal en el país para garantizar la seguridad pública. En el Plan Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, actualmente en estructuración, se tiene un programa de convivencia pacífica y resolución de conflictos. Lo estamos implementando a través del Programa "Municipio más Seguro" y lo queremos llevar a la municipalidad para que ésta se encargue de poder resolver los problemas sencillos a nivel comunitario antes

de llevárselos a los tribunales competentes."

Experto del Tema Judicial. Grupo Focal Institucional con Operadores de Justicia. Tegucigalpa, 2011.

***

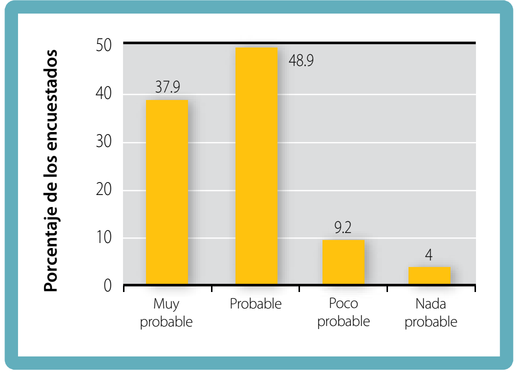
Los centros de conciliación y arbitraje han experimentado un crecimiento sumamente lento. Se han identificado varios factores que explican este hecho. Entre ellos, se encuentran los siguientes: a) la carencia de políticas públicas efectivas que promueven el desarrollo de los mecanismos alternos para la solución de conflictos; b) el relativo desconocimiento que existe en torno a la Ley de Conciliación y Arbitraje y a las opciones extrajudiciales para resolver disputas de tipo personal y comercial; c) los servicios de conciliación y arbitraje existentes son altamente formalizados, tienen tarifas que no están al alcance de la población de bajos recursos, y, d) se encuentran ubicados en espacios físicos que la población en general, no identifica como lugares donde buscar ayuda (Portillo, 2005, pág. 3).

Existen Unidades de Mediación y Conciliación (UMC) en algunas Alcaldías Municipales. Sin embargo, la creación de centros de conciliación y arbitraje es una asignatura pendiente. Por ejemplo, en Tegucigalpa se creó una UMC en el 2011, coordinada por la Dirección de Justicia de la Alcaldía Municipal del Distrito Central. La Unidad se encuentra bajo la jurisdicción de un juez, quien actúa como conciliador y resuelve asuntos de convivencia ciudadana. Un ejemplo de cómo actúan este tipo de Unidades en otra alcaldía del país puede verse en el recuadro 5.6.

5.5 Perspectivas del acceso a la justicia en Honduras

Hasta ahora se han identificado algunos de los retos que el sistema de justicia hondureño enfrenta para garantizar a toda la población, sin distingo de ningún tipo, un acceso equitativo a la justicia. Asimismo, se han estudiado las características de servicios jurídicos gratuitos específicos (i.e. Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH), y delineado la importancia de mecanismos alternativos para el acceso a la justicia. En este apartado, se pretende revisar qué otras acciones de las llevadas a cabo por parte del aparato judicial, van en línea con la problemática planteada para explorar las perspectivas que tienen los hondureños y hondureñas de superar las distintas barreras que les impiden un acceso a la justicia.

GRÁFICO 5.9: Probabilidad de que el caso sea ganado con la asesoría del Consultorio Jurídico Gratuito de la UNAH según la percepción de los usuarios. 2010/2011



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta para usuarios del Consultorio Jurídico de la UNAH, 2010/2011.

La propuesta actual del Poder Judicial en torno al tema del acceso a la justicia, gira justamente alrededor de los nudos problemáticos identificados en el Plan Estratégico del Poder Judicial 2011-2016. En efecto, la propuesta del Poder Judicial en este Plan tiene dos ejes fundamentales: (Corte Suprema de Justicia de Honduras, 2011a, pág. 17).

1. "Garantizar la prestación de servicios de justicia formal a grupos vulnerables" y,
2. "Fortalecer la Defensa Pública y promover un mecanismo de coordinación de los servicios de asistencia legal gratuita".

Las líneas de acción del primer eje, el de la prestación de justicia formal a grupos vulnerables, son las siguientes: (Corte Suprema de Justicia de Honduras, 2011c, pág. 18).

- Identificar y realizar un inventario de las comunidades consideradas como grupos de alta y media vulnerabilidad,
- Formular un Plan de Trabajo con cada una de esas comunidades,
- Realizar seguimiento a las diferentes líneas de acción para priorizar la prestación del servicio de justicia.

Esta línea de acción es coincidente con la expresada por el Banco Mundial en su propuesta de 2005 (ver recuadro 5.7) y permite identificar con claridad los grupos vulnerables hacia los cuales se dirige la propuesta general del Plan Estratégico del Poder Judicial 2011-2016. Entre los grupos vulnerables

RECUADRO 5.6: Experiencia de la Unidad de Mediación y Conciliación en la Alcaldía de Juticalpa, Olancho

En la Aldea de Tapiquile, del municipio de Juticalpa, departamento de Olancho, Erik, Josué y Fernando, vecinos de la comunidad, protagonizan una historia de conflicto comunal. Dicho conflicto fue originado por el cerco del Señor Fernando, pues se había tomado las riberas del rio Comunayaca, perjudicando a la comunidad de esta zona, dado que no había otro camino por donde llevar al ganado a tomar agua y por donde transitar.

Al ver la situación, Erik, cuya propiedad colinda al lado este con la propiedad de Fernando, junto con Josué, presidente del Patronato de Tapiquile, decidieron buscar la solución a este problema acudiendo a los servicios de la Unidad de Mediación y Conciliación (UMC) del municipio de Juticalpa.

Se mandó a llamar a las partes involucradas en el conflicto, las cuales se presentaron a la Unidad y solicitaron una inspección al lugar de los hechos, para lo que se pidió el apoyo del departamento de Catastro y Policía Municipal.

Al llegar a la zona, se realizaron las medidas correspondientes. El departamento de Catastro concluyó que era necesario que se retirara el cerco que estaba en las riberas del río, dos metros hacia adentro. Al escuchar esto, Fernando se puso muy violento y dispuso a hacer amenazas con armas de fuego, respondiendo de igual manera la otra parte de la comunidad. En el lugar de la demarcación, se acudió a utilizar las estrategias de manejo de conflictos e intervención en crisis por parte de la UMC. Se trabajó con ambas partes, hasta que se estabilizó la situación y se logró llegar a una negociación. Fernando aceptó retirar el cerco un metro hacia adentro para dar acceso a la comunidad y el ganado. Erik y Josué se comprometieron a buscar la mano de obra que se necesitaba para el traslado del cerco al nuevo límite. Ambas partes firmaron un acta de conciliación sobre el acuerdo logrado. Las partes en conflicto mantienen actualmente buenas relaciones.

Este es una de los tantos casos que el equipo de la Unidad de Mediación y Conciliación de Juticalpa, Olancho, ha contribuido a resolver desde el inicio de sus operaciones en el 2009. Dicha Unidad, ha sido apoyada por el Programa de las Naciones Unidas y la Alcaldía de Juticalpa. Su creación forma parte de una estrategia para promover la convivencia pacífica y la resolución concertada de los conflictos.

Olancho se ha caracterizado por ser un departamento con elevados índices de violencia, siendo los más comunes conflictos por tierras, ganado y herencias. Por ello, la implementación de un nuevo método de 'Justicia Alternativa' se ha convertido en un mecanismo para el fortalecimiento de los vínculos tanto familiares como sociales. Las UMC se implementan para que, en conjunto con la comunidad, se conviertan en ejes de convivencia local por excelencia, mediante acciones de carácter formativo y preventivo hacia el sostenimiento de una cultura ciudadana de paz. El servicio brindado por las mismas, es completamente gratuito.

La implementación de la UMC fue un reto para la Alcaldía de Juticalpa. Desde su inicio, la UMC estableció estrategias de promoción y difusión en espacios televisivos y radiales. Se hicieron también visitas a los diferentes órganos judiciales del municipio. El resultado de este esfuerzo, ha sido la aceptación de la UMC por la sociedad de Juticalpa.

La experiencia adquirida por la UMC ha sido muy rica. Se atienden conflictos de carácter económico, vecinales, familiares, etc. En 75% de los conflictos atendidos las partes han llegado a un acuerdo. La UMC ha contribuido a reducir los índices de violencia interpersonal e intrafamiliar y la desintegración familiar y barrial.

El proceso de la mediación se desarrolla en los siguientes pasos:

- Mapeo de factores dinamizadores de la conflictividad y la convivencia, que permiten conocer la problemática en los ámbitos vecinales, barriales y familiares.
- Sensibilización de ciudadanos y ciudadanas, así como la formación de voluntarios de convivencia, por medio de quienes se busca apoyar procesos de convivencia pacífica y medios alternativos de transformación de conflictos.
- Seguimiento a actores voluntarios de convivencia ciudadana, una vez formados se genera que el servicio voluntario prestado a la comunidad por medio de los puntos de atención comunitaria.
- Atención a personas en situación de conflicto, que le ofrece a la ciudadanía la posibilidad de ser escuchada y orientada hacia la solución de la necesidad que se le presenta.

En vista de la demanda a los servicios de la UMC por personas del casco rural del municipio, se dio inicio en el año 2010 a la formación de la Red de Mediadores Comunitarios, para fortalecer las relaciones sociales en la comunidad. Los mediadores son formados en técnicas para resolución de conflictos en la comunidad, logrando con posicionarse para impulsar procesos de convivencia en su comunidad.

Actualmente, la Red está organizada en 18 comunidades del municipio, los cuales han logrado enfrentar altos niveles altos de conflictividad. Miembros de patronatos, comités de seguridad y sociedad civil, llegan a la oficina buscando herramientas e insumos con deseos de participar en el proceso de formación y ser parte de la Red de Mediadores.

El proceso de formación ha permitido a los mediadores adquirir nuevos conocimientos y habilidades para abordar el conflicto y promover la convivencia en la comunidad. El resultado de esta actividad ha sido la auto-organización comunitaria y el fomento de la convivencia pacífica entre sus habitantes. El uso de medios y mecanismos alternativos para la resolución de conflictos están contribuyendo a descongestionar los centros oficiales de administración de justicia.

Fuente: PNUD Honduras. Proyecto de Seguridad Ciudadana.

que identifica el Banco Mundial en su propuesta de 2005, se encuentran las mujeres, la juventud, los grupos étnicos y la pequeña empresa.

Uno de los elementos claves de la propuesta del Plan Estratégico 2011-2016 hacia los grupos étnicos, es la creación de una Unidad de peritos, intérpretes y traductores que acorten la brecha de comunicación entre los grupos étnicos y los abogados de la Defensa Pública. Asimismo, respondiendo a las necesidades específicas de las mujeres, el Poder Judicial está en el proceso de incrementar la oferta de juzgados que atienden temas relacionados con la perspectiva de género.

En el próximo quinquenio, lo que el Poder Judicial se propone realizar, va en la línea de acción sugerida por este eje problemático que mejora la oferta judicial hacia los grupos vulnerables. Se trata de procesos sociales que requieren tiempo para consolidarse.

Las líneas de acción del segundo eje problemático, la de fortalecer la Defensa Pública y promover un mecanismo de coordinación de servicios de asistencia legal gratuita, son las siguientes (Corte Suprema de Justicia de Honduras, 2011a, pág. 18):

- Formular y ejecutar un Plan de Fortalecimiento de la Defensa Pública a partir de un diagnóstico que convoque a diferentes actores relacionados

RECUADRO 5.7: Equidad: uno de los pilares del Proyecto de Modernización de la Rama Judicial

Uno de los componentes del Proyecto de Modernización de la Rama Judicial, patrocinado primordialmente por el Banco Mundial, es precisamente promover un acceso equitativo a la justicia. En este sentido, muchas de las medidas que se adoptan en este componente del proyecto, están muy relacionadas con la institucionalidad y van en consonancia con las mencionadas anteriormente. Estas medidas son:

1) *Desarrollo de un programa piloto de mecanismos de resolución de conflictos en forma pacífica y eficiente, a través de:*

i) implementación de la Ley de Conciliación y Arbitraje y la promoción de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos;
ii) revisión de los mandatos administrativos y operacionales de los juzgados de primera instancia en municipios seleccionados, incluyendo el uso de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos y la rehabilitación de los edificios existentes;
iii) desarrollo de nuevos lineamientos para la entrega de servicios judiciales, y la identificación de propuestas para promover las resoluciones extrajudiciales de casos no contenciosos,
iv) implementación de un programa piloto de juzgados móviles.

2) *Un programa piloto de actividades orientadas a promover mayor consciencia de las necesidades de los grupos vulnerables incluyendo:*

i) acceso más equitativo a la justicia por parte de las mujeres;
ii) la incorporación de la juventud en la administración de justicia;
iii) acciones detalladas con la mira de incorporar las necesidades de los grupos étnicos en la provisión de servicios judiciales, y,
iv) el programa para mejorar la eficiencia y la adecuación de los servicios judiciales requeridos por la pequeña empresa;

3) *Implementación de programas de desarrollo de capacidades de defensores públicos en jurisdicciones civiles,*
4) *Implementación de programas de incidencia para expandir la consciencia de los ciudadanos acerca de sus derechos y responsabilidades legales.*

Fuente: Tomado de World Bank (2005a, pág. 17).

con su quehacer y a los usuarios.

- Promulgar o promover la expedición de una normativa marco que regule la prestación del servicio de asistencia legal gratuita por parte de operadores no estatales y defina los mecanismos mediante los cuales la Defensa Pública realizará el seguimiento.
- Formular y ejecutar un Plan de Acción mediante el cual la Defensa Pública asuma la responsabilidad del seguimiento.

Esta línea de acción es coincidente con la propuesta del Banco Mundial que apunta a mejorar la capacidad de los defensores públicos en jurisdicciones civiles (ver recuadro 5.7).

Hay una línea de acción en la propuesta del Banco Mundial que no ha recibido mucha atención en el Plan Estratégico del Poder Judicial 2011-2016, que tiene un importante impacto en el incremento de la oferta para el acceso a justicia. Esta línea de acción es la relativa a la creación de un programa piloto de mecanismos de resolución alternativa de conflictos.

Al parecer, la resolución alternativa de conflictos ha avanzado muy lentamente y se ha circunscrito a las cámaras de comercio de Tegucigalpa, San Pedro Sula y el Colegio de Abogados. El adoptar una política claramente definida de expansión de los mecanismos alternativos para la solución de conflictos es uno de los desafíos del Poder Judicial para brindar mejor expectativas de justica a la población, especialmente en las comunidades del interior del país.

Para remover la barrera que representa para el acceso a la justicia la falta de información, en su propuesta de 2005, el Banco Mundial había sugerido una campaña de incidencia para mejorar los conocimientos de la población en programas judiciales y expandir la consciencia de los ciudadanos y ciudadanas acerca de sus derechos y responsabilidades legales (World Bank, 2005a, pág. 13).

No hay evidencia de que estas campañas estén siendo realizadas y que hayan tenido o tengan un impacto efectivo en la población. Este es, obviamente, otro de los grandes desafíos que enfrenta el Poder Judicial de cara al acceso a la justicia a los grupos más vulnerables de la población hondureña.

Otro desafío difícil de encarar, es el de incrementar la confianza de la población frente a la administración de justicia. Se trata, en primer lugar, de construir un sistema de justicia imparcial e independiente, y, en segundo, que sea así percibido por la población. Como se ha indicado, "sin una justicia imparcial e independiente no es posible proteger las libertades y los derechos de los ciudadanos, se reducen las posibilidades de desarrollo del país, se deteriora la calidad del gobierno al destruirse la confianza ciudadana en el Estado de Derecho, y se genera un contexto en el que la impunidad encuentra terreno fértil por cuanto no se detectan, persiguen y sancionan los actos corruptos. Por lo que representa, y por las funciones que le competen en los sistemas democrático, el

poder judicial debe gozar de los más altos estándares éticos y contar con las garantías necesarias para evitar cualquier injerencia indebida" (Corporación Transparencia por Colombia, s. f.).

La barrera que representa el aislamiento geográfico para el acceso a justicia tampoco ha sido atacada frontalmente. Los juzgados móviles son básicamente un mecanismo de acceso a justicia en áreas urbanas. Los pobres del campo, los que viven en áreas de difícil acceso, encuentran considerables obstáculos para acceder a los organismos jurisdiccionales que tiene el Estado en busca de justicia. Además del importante papel que podrían desempeñar mecanismos alternativos de resolución de conflictos para franquearles el acceso a justicia, habría que explorar la posibilidad de aprender de experiencias, como la de los Facilitadores Judiciales Rurales de Nicaragua (presentada ya en el recuadro 5.5 en la sección 5.3.1).

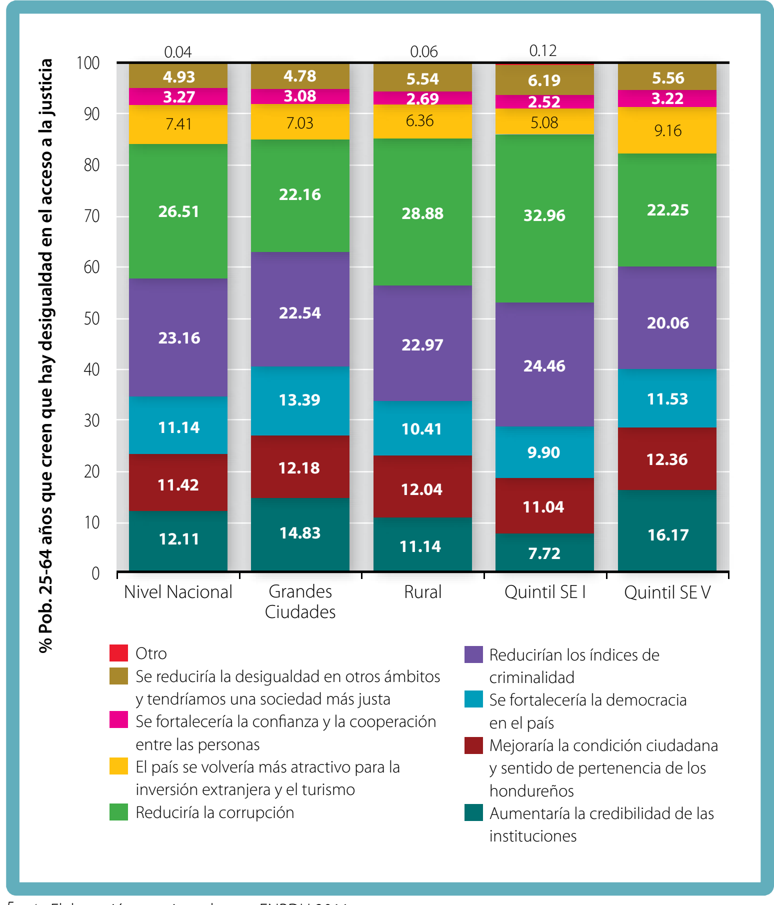
5.6 Ganancias del país al lograr una reducción de la inequidad en el acceso a justicia

El acceso a la justicia es un derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas. Por ello, reducir el número de obstáculos identificados para acceder a la justicia se traduce en valiosas ganancias tanto para las personas que encuentran una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas, como al bienestar del país entero.

A efecto de explorar las ganancias que se obtendrían con la reducción de las inequidades identificadas en el acceso a justicia, se consultó a las personas que participaron en la ENPDH 2011 (ver resultados en gráfico 5.10). A juicio de la población encuestada, a nivel nacional las dos ganancias más importantes de un amplio acceso a justicia serían las siguientes: 1) la reducción de la corrupción (26.5%), y, 2) la reducción de los índices de criminalidad (23.2%). Esta última ganancia encuentra una corroboración empírica al analizar la correlación entre la inequidad de ingreso y la tasa de homicidios de Honduras a nivel departamental (ver recuadro 5.8). El tema subyacente en ambas selecciones es virtualmente la cuestión de la impunidad, uno de los temas más omnipresentes y debatidos en el país.

En un segundo nivel de importancia, bastante por debajo de las dos primeras ganancias, se encuentran las siguientes: aumentaría la credibilidad de las instituciones (12.1%); mejoraría la condición ciudadana y el sentido de pertenencia (11.42%), y, se fortalecería la democracia en el país (11.1%).

GRÁFICO 5.10: Percepción del adulto hondureño sobre las ganancias que tendría Honduras si todos y todas tuvieron acceso a la justicia, según ámbito de residencia y quintil socioeconómico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

En general, los que habitan en el área rural y los que se ubican en el quintil socio-económico inferior, le conceden mayor importancia a reducir la corrupción que los que viven en las grandes ciudades y pertenecen al quintil superior. En un segundo nivel de importancia, las personas que pertenecen al quintil superior, le conceden más valor a la idea que aumentaría la credibilidad en las instituciones y que se mejoraría el atractivo del país a la inversión extranjera y al turismo, que aquellos que pertenecen al quintil socio-económico inferior.

Esta percepción de la población debe ser tomada en cuenta por el Estado para accionar la operatividad, transparencia y legitimidad del Poder Judicial en Honduras.

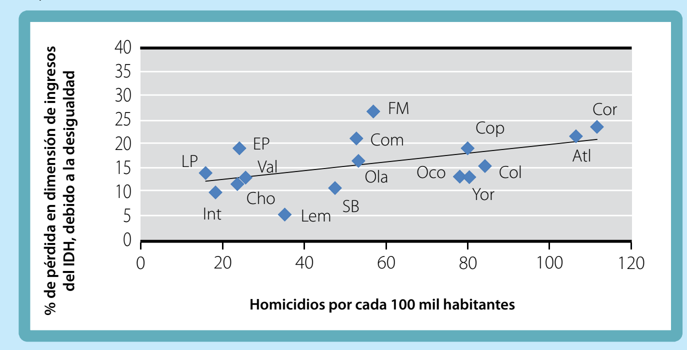
RECUADRO 5.8: Inequidad y Violencia en Honduras

De acuerdo al Estudio Global sobre Homicidios 2011 elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), hay evidencia de un aumento significativo de las tasas de homicidios en Centroamérica y el Caribe. En el estudio en referencia, se establece que Honduras registra una tasa de homicidios de 82.1 por cada cien mil personas, la cual es la más alta del mundo (UNODC, 2011).

La inequidad ha sido señalada como uno de los factores claves para explicar el incremento de la violencia homicida en los países. Fajnzylber, Lederman y Loayza (2002) hicieron un análisis comparativo de países y encontraron evidencia contundente que la inequidad de ingreso es uno de los determinantes de las tasas de crimen violento. Wilkinson (2005) sostiene que la relación entre la violencia y la inequidad es parte de una tendencia general relacionada con el deterioro de las relaciones sociales. Es también conocido que el incremento de las tasas de violencia en algunos países está también relacionada con el narcotráfico y las guerras territoriales para el trasiego y contrabando de drogas ilícitas (UNODC, 2011).

El caso hondureño permite ilustrar, a un nivel general, la relación entre violencia e inequidad señalada por los autores en referencia. El Observatorio de la Violencia viene proporcionando desde hace más de 5 años estimaciones acerca de las tasas de homicidio a nivel departamental. Por otro lado, tal como se explica en el capítulo 6 de este Informe, se ha estimado un indicador de inequidad de ingresos para 16 de los 18 departamentos de Honduras al que se le denomina pérdida en la dimensión de ingresos del IDH debido a la desigualdad.

GRÁFICO 1: Relación entre la inequidad en ingresos y la violencia entre los departamentos de Honduras. 2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IUDPAS-UNAH. Observatorio de la Violencia. Boletines de mortalidad y otros. Ed. no. 17, marzo 2010 y estimaciones propias del IDH ajustado por desigualdad para los departamentos de Honduras.

Al relacionar estos dos indicadores, se encuentra una correlación positiva y significativa (coeficiente de Pearson 0.503), que permite postular que los departamentos más inequitativos en términos de ingresos sufren mayores pérdidas por causa de la desigualdad, y a la vez, tienden a ser aquellos que presentan las tasas de homicidio más altas. Por ejemplo, los departamentos de Cortés y Atlántida tienen las tasas de homicidio más altas y a la vez son de los más inequitativos en ingresos. Las tasas de homicidios más bajas se encuentran en departamentos como La Paz, Intibucá y Choluteca, que se encuentran también entre los departamentos menos inequitativos por ingresos (ver gráfico 1).

Fuente: Elaboración propia.

Notas

1. Asumiendo un salario mínimo promedio de L. 4,700, que se obtiene de ponderar el salario mínimo urbano y el salario mínimo rural mencionado en la misma Encuesta de Hogares.

La inequidad vista desde los pueblos indígenas y afro-descendientes hondureños

Un tipo muy común de inequidad entre grupos es la que se origina por la procedencia étnica de las personas, circunstancia sobre la cual ellas no tienen ningún control. Por ello, al igual que la inequidad de género y la inequidad territorial, se habla de inequidad por razones étnicas. Se ha querido apartar este espacio para: a) explorar las dimensiones en las que los pueblos indígenas y afro-descendientes de Honduras enfrentan desventajas sociales, injustas y socialmente remediables, en relación al resto de la población; b) estudiar las causas que provocan estas desventajas, y, c) ofrecer algunas recomendaciones para reducir las mismas.

En Honduras existen 8 pueblos indígenas y afro-descendientes culturalmente diferenciados: Lencas, Tolupanes, Chortís, Garífunas, Pech, Tawahkas, Misquitos y Negros Ingleses. Estos grupos étnicos, se caracterizan por poseer una rica diversidad étnica, cultural y lingüística, que se encuentra dispersa en diferentes partes del territorio nacional. A estos se denominará grupos étnicos hondureños.

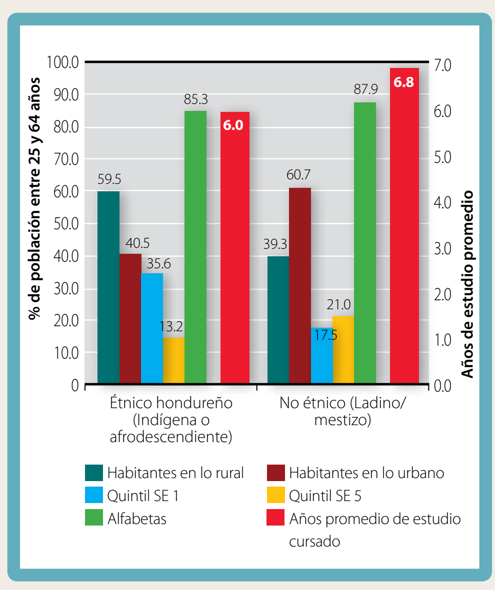
Como se sostiene en González y Vélez (2011, pág. 10), los grupos étnicos hondureños han sufrido exclusión social desde épocas de la conquista, soportando injusticias que se cometen contra sus derechos, como grupos culturalmente distintos al resto de la población hondureña.

El mayor problema que se enfrenta al pretender analizar la realidad que viven estos grupos es la escasa información estadística existente sobre los mismos, lo que impide estimar la magnitud de la inequidad y exclusión que experimentan. Es por ello, que el equipo investigador del INDH se ha preocupado por recoger datos de este segmento de la población hondureña. Con este propósito, tanto en la Encuesta Nacional de Percepción sobre Desarrollo Humano (ENPDH) del 2008, como en la de 2011, se ha incluido un estrato étnico en la muestra para poder obtener indicadores globales para todos los pueblos indígenas y afro-descendientes de Honduras. A pesar del avance que esto significa en materia de disponibilidad de datos, se reconoce la limitación analítica de incluir a todos los pueblos en un mismo grupo, ya que cada uno tiene sus particularidades sociales, culturales y económicas. Sin embargo, para enriquecer los datos disponibles, también se realizaron grupos focales específicos con representantes de pueblos indígenas y afro-descendientes, abordando temas de inequidad socio-económica.

La Secretaría de Salud (2010, pág. 39), ha realizado proyecciones demográficas, basadas en el Censo 2001, en las que se estima que, para 2006, habían en Honduras unos 493,146 personas pertenecientes a los grupos étnicos hondureños. En la ENPDH del 2011, en la que se entrevistaron adultos entre 25 y 64 años, el 13.5% de la población en ese rango etario, se auto-identificó como perteneciente a un pueblo indígena o afro-descendiente.

A través de la ENPDH del 2011, se quiso conocer la percepción de los hondureños acerca de las inequidades imputables a su origen étnico. El primer hallazgo en este sentido, es que el 72.6% de la población encuestada, cree que en Honduras existe mucha o muchísima inequidad entre los grupos étnicos hondureños y el resto de la población, conocida usualmente como ladina o mestiza.

GRÁFICO 1: Algunas características socio-económicas, según origen étnico. 2011

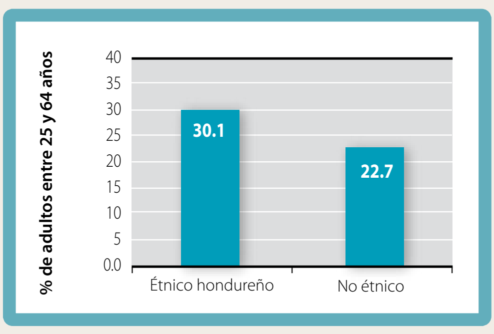


Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH, 2011.

Para poder contrastar esta percepción con datos más objetivos, la encuesta también recoge datos socio-económicos de las personas identificadas dentro de los grupos étnicos hondureños, los cuales pueden ser comparados con las características de los no étnicos. Los resultados de esta comparación se muestran en el gráfico 1.

Mientras casi el 60% de la población étnica hondureña vive en el área rural, el 60% de la población no étnica vive en el área urbana. González y Vélez (2011) encontraron que la distribución rural-urbana de la población juvenil étnica, es uno de los factores que incide fuertemente en la situación de exclusión e inequidad que viven los jóvenes étnicos,

GRÁFICO 2: Porcentaje de población adulta que aplicó a un crédito en los últimos 5 años y no lo recibió por diferentes motivos, según origen étnico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

pues al encontrarse más concentrados en áreas rurales aisladas, tienen menos acceso a oportunidades. Sin embargo, los hogares de los jóvenes étnicos que viven en el área urbana, han podido aprovechar las oportunidades que se les presentan en este ámbito para desarrollar capacidades que les permiten tener, en promedio, un mejor nivel de vida.

El patrón observado en los jóvenes étnicos, se repite entre los adultos étnicos, al menos en lo que respecta a la dimensión de acceso a la educación. El Grafico 1, muestra que no hay una diferencia tan marcada entre el nivel de alfabetismo y los años de estudio promedio de los étnicos y no étnicos a nivel nacional. Sin embargo, al introducir la variable ámbito de residencia, la inequidad en esta dimensión comienza a hacerse evidente. En el área rural, el 20.7% de los adultos étnicos no pueden leer y escribir y apenas tienen 4.3 años de escolaridad en promedio. En el área urbana, por el contrario, sólo el 6% no pueden leer ni escribir y tienen casi el doble de años de escolaridad en promedio (8.5 años). Los indicadores desagregados en lo urbano y lo rural para los adultos no étnicos, son prácticamente iguales a los anteriores, lo que lleva a concluir que las oportunidades en la dimensión educativa tienen que ver más con la variable geográfica que con la variable étnica.

En cuanto al nivel de vida,[1] sí existen diferencias entre los hogares étnicos y el resto de la población. El mismo Grafico 1 muestra que una mayor proporción de los hogares no étnicos pertenecen al quintil de mayor nivel socio-económico (21% contra 13.2% de los hogares étnicos). En cambio, el 35.6% de los hogares étnicos pertenecen al quintil más pobre, el doble de la proporción de hogares no étnicos (17.5%). Estos resultados llevan a pensar que la procedencia étnica, sí está incidiendo de alguna manera en el nivel de vida de la población y que la pobreza impacta en mayor medida en las personas de origen étnico, especialmente, en aquellas que viven en el área rural (56% de los hogares étnicos en el área rural pertenecen al quintil más pobre, mientras que entre los hogares no étnicos de este mismo ámbito de residencia, el porcentaje es de 39%).

La pobreza es un obstáculo al desarrollo humano y vulnera las capacidades y derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las personas. Por ello es necesario prestar más atención a los grupos que sufren mayores niveles de pobreza. En este sentido, desde el Estado debe haber un mayor énfasis en el reconocimiento y protección de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, ya que como muestran las evidencias, sus niveles de pobreza y de exclusión, inequidad y vulnerabilidad, son mayores.

Otro tema de gran interés en lo que a los grupos étnicos se refiere, es el de la tenencia de la tierra, ya que de acuerdo con la ENPDH, el 40.4% de los adultos étnicos se dedican a las actividades agrícolas. Este tema sigue siendo, según explica una participante misquita en los grupos focales, un problema persistente que impide el logro de mejores condiciones de vida. "*cuando hablamos de acceso a tierra, el campesino tiene titulada su tierra, pero los pueblos indígenas no tenemos derecho a la titulación de tierra. ¿Cómo nosotros vamos a ir a solicitar un préstamo? Sencillamente no podemos, porque no tenemos ni siquiera titulado, y los pueblos que tienen titulado, también tienen problemas porque la titulación es colectiva, es comunal. El campesino tiene acceso a todo porque el título es individual. Aquí es donde la aplicación de las leyes es diferenciada de manera negativa para nosotros, cuando se refiere a pueblos indígenas es colectivo y no tenemos derechos a solicitar préstamos a un banco para nosotros desarrollarnos desde nuestra propia cosmovisión. Cuando hablamos de desarrollo, muchos creen que sólo es crecimiento económico, nosotros estamos viendo nuestro desarrollo diferente, vemos la tierra desde otro punto de vista. El otro hondureño ve la tierra muy individualistamente. Entonces, el Estado debería implementar leyes que nos permita a nosotros también desarrollarnos económicamente en todo el proceso, como cualquier otro campesino. Si vamos a BANADESA, no tenemos derecho a préstamos porque el título dice que es colectivo. Honduras ha suscrito varios convenios, pero sin ver los detalles, no hay una normativa, no hay un proceso que diga que esto se va a institucionalizar. Es cierto que en el gobierno actual hay una voluntad política, pero el Estado sigue teniendo una deuda de muchos años. El hecho de haber creado una Secretaría de las Etnias no lo es todo, eso no va a venir a resolver el problema de los pueblos indígenas o afro-descendientes*."

El régimen de tenencia de tierra y la pobreza de los grupos étnicos rurales, es fuente de barreras para tener acceso al crédito. Los resultados de la ENPDH 2011, muestran que de los miembros del grupos étnicos, el 30.1% de la población encuestada solicitaron algún tipo de crédito y este no les fue concedido, ya sea por falta de capacidad de pago, falta de garantías o por no tener un empleo estable. En cambio, entre la población no étnica, este porcentaje fue del 22.7% (ver gráfico 2).

Para reducir las brechas de inequidad provocadas por el origen étnico, se debe procurar un proceso de integración socio-económico, político y cultural, tomando en cuenta las lecciones aprendidas en el pasado y las demandas de los mismos grupos étnicos, que son apelaciones encaminadas a lograr mayor justicia social. Son demandas que exigen el respeto a sus derechos ancestrales y a un desarrollo incluyente y equitativo.

Los pueblos indígenas y afrodescendientes no luchan por la asimilación y la desintegración cultural. Aspiran a que se reconozca su identidad y el derecho a recibir un tratamiento diferenciado. Como lo confirma un participante garífuna en los grupos focales, que da voz a demandas seculares: "*hay que entender que los grupos étnicos o los pueblos indígenas son grupos diferenciados, que necesitan un tratamiento diferenciado. Que los pueblos campesinos o las áreas que están en el sector rural no deben recibir el mismo tratamiento de los pueblos indígenas, o los pueblos indígenas no deben recibir el mismo tratamiento que los afro-descendientes, sino que hay que establecer unos mecanismos de medición distintos, sobre todo en lo que respecta al desarrollo, lo que los pueblos indígenas denominamos: el buen vivir*."

La reducción de las brechas de inequidad, hay que repetirlo, debe ir acompañada del rescate y la protección de sus culturas y el respeto a su cosmovisión del desarrollo y a las pautas específicas de lo que se considera el buen vivir. Como comentaba un participante lenca en un grupo focal: "*los proyectos tienen que ir bien orientados y bien diferenciados por cada pueblo también, porque no se puede aplicar lo que aplican los hermanos garífunas con los hermanos misquitos, ni con los lencas. Los lencas somos orientados principalmente a lo que es la cuestión de agricultura, los garífunas tienen mucha cuestión de turismo, mientras que el pescado es uno de los medios de subsistencia más importantes en La Mosquitia. Lo que nosotros tenemos que hacer es explotar los recursos que tengamos. No hay un programa diseñado para que eso sea productivo. No podemos competir si el gobierno no contribuye con la construcción de una represa para poder implementar el riego por goteo, ni teniendo la tierra, no tenemos acceso al mercado. Todo esto es una limitante para nuestro desarrollo. No podemos hablar de desarrollo si no se nos aplican de manera integral y diferenciada los programas y proyectos para las comunidades indígenas y afro-descendientes*."

Sólo a partir de la incorporación de las nuevas perspectivas y formas de integración social diferenciada, se puede alcanzar un estado de igualdad sin importar el origen étnico. A este deben agregarse dimensiones y formas renovadas de integración sustentadas en la diversidad social y cultural que caracteriza a todas las razas humanas.

Es preciso orientar la mirada hacia las diferencias, viendo en éstas y sus identidades, no un peligro de separatismo, sino una manera renovada de entender los derechos humanos, los procesos socioculturales y la superación de la pobreza y la marginalidad. La identidad étnica y el desafío de la diversidad deben ser vistos como una forma singular de capital social y cultural, con amplias posibilidades no sólo para los indígenas y afro-descendientes, sino para el conjunto social de Honduras, desde el cual es posible, incluso, enfrentar cuestiones como la competitividad y los objetivos de crecimiento económico.

En esta visión integral, el rol del acceso a la educación resulta clave. Así lo confirma un representante lenca en los grupos focales, el cual expresa con cierto desasosiego que "*nosotros hemos comparado que el pueblo garífuna es el que tiene mayores profesionales porque están ubicados en la franja norte de Honduras donde el acceso a universidades es más fácil, hay más oportunidad. Dentro de los pueblos misquitos, a estas alturas no tenemos ninguna universidad. En ningún pueblo indígena, el Estado se preocupa por meter una carrera técnica, un colegio de carrera técnica, un colegio público. Los colegios son privados y no todos tienen acceso a poder estudiar en un colegio privado*."

No se trata únicamente de generar oportunidades de acceso, creando escuelas y universidades cerca de los asentamientos de los pueblos indígenas, sino que además se debe garantizar el respecto a la cultura de los pueblos, promoviendo una educación diferenciada. Así lo explicaba una participante lenca ante el grupo focal: "*Hemos exigido por años, educación intercultural bilingüe. Un niño que nace hablando misquito viene a la escuela y no va a entender de la noche a la mañana que ésta es una "vaca" en español, tiene que haber una diferencia, porque la cosmovisión de nosotros no es igual, somos hondureños, pero nuestra cosmovisión es muy diferenciada a los demás hondureños*".

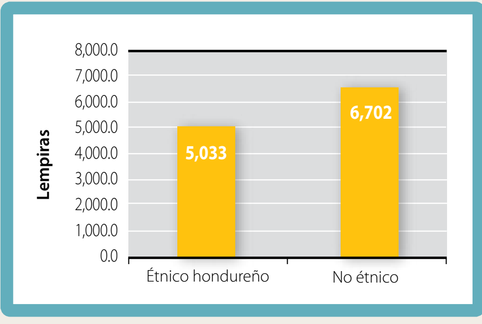
Este mismo enfoque de desarrollo, que toma en cuenta las diferencias culturales, también debe extenderse a otros ámbitos, como el del acceso a la salud. Así argumenta otro participante lenca en el grupo focal, "*los médicos tienen que tener pertinencia, […] médicos que puedan atender a nuestras familias, que puedan interpretar nuestra cosmovisión, nuestras realidades y patologías propias*."

Estas demandas evidencian hoy en día que la Honduras de los pueblos indígenas y afro-descendientes se encuentra en un punto de inflexión que va más allá de ser un problema coyuntural, y aunque cuenta con instrumentos y bases políticas, culturales y económicas para abordar sus desafíos, estos resultan insuficientes. "*Hay que reconocer que ha habido un avance en este gobierno con la inserción de la Secretaría de las Etnias [SEDINAFROH]. Es muy poco tiempo para evaluar cómo ha sido su desempeño, pero hay que reconocer ese espacio. Sin embargo, todavía el poder de decisión de los pueblos indígenas es bajo. No he visto que una ley que mocione un diputado que tenga origen étnico haya sido aprobada*", expresaba una representante de los grupos étnicos en los grupos focales realizados.

Ante estos retos, espacios gubernamentales como el SEDINAFROH se encuentra ante desafíos muy grandes para reducir las brechas de inequidad entre y con los grupos étnicos de Honduras. Estos enfrentan barreras estructurales que les impiden la participación en la política o los órganos de decisión. Por lo tanto, es crucial integrar las necesidades y preocupaciones de los indígenas y afro-descendientes en las políticas, programas y presupuestos del Estado de manera integral, equitativa y diferenciadamente.

Tal como lo manifestaba una representante de la SEDINAFROH en los grupos focales de pueblos indígenas y afrodescendientes, hay procesos en camino y "*la Secretaría ya está legalizada,*

GRÁFICO 3: Promedio de ingresos por trabajo que los adultos (25-64 años) ocupados declararon haber percibido el mes anterior a la realización de la encuesta, según origen étnico. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

lo único que falta es la formulación de las políticas públicas para que podamos crear la institucionalidad desde la Secretaría para todo el Estado". Sin embargo, también existen limitantes: "si no tenemos una institución que cuente con unas políticas públicas definidas para poder transversalizar todos los temas que a nosotros nos competen, incluyendo género, estamos dando círculos y sin llegar a un fin, porque el derecho tiene que ser garantizado. Nosotros estamos muy limitados dentro de la misma Secretaría."

En suma, es necesario un esfuerzo sostenido ir reduciendo las brechas de inequidad de origen étnico. Se debe cambiar los enfoques y prácticas de desarrollo hacia un sistema diferenciado, mejorando y fortaleciendo las capacidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes por vías que respeten su cosmovisión y lenguas.

Afianzando el Convenio 169 para reducir la desigualdad por etnicidad

Un mecanismo, entre varios, para reducir la inequidad provocada por el origen étnico, es la aplicación del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual es un instrumento jurídico internacional vinculante que trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Hasta la fecha, el Convenio ha sido ratificado por 20 países, incluyendo Honduras, que lo ratificó en 1995.

El Convenio reconoce que los pueblos indígenas y tribales son proclives a sufrir discriminación en muchas áreas. El primer principio fundamental del Convenio Número 169, es la no discriminación. El artículo 3 del Convenio establece que los pueblos indígenas tienen el derecho de gozar plenamente de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Por su parte, el artículo 4 también garantiza el goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía. Otro principio del Convenio atañe a la aplicación de todas sus disposiciones a las mujeres y los hombres de esos pueblos sin discriminación (artículo 3).

Como una respuesta ante la discriminación laboral y salarial, el artículo 20 del Convenio 169 establece la necesidad de respetar de manera no discriminatoria el acceso a un trabajo decente, con una paga digna, incluyendo asistencia médica y social, y respetar el derecho de asociación.

Relacionado con el tema de la discriminación laboral para los trabajadores pertenecientes a los grupos étnicos hondureños, vale la pena explorar la situación salarial de las personas pertenecientes a estos grupos en comparación a los no étnicos. Como se muestra en el gráfico 3, hay una brecha considerable (L. 1,669) entre el promedio de salario laboral declarado por las personas étnicas y las no étnicas.

En los grupos focales, una participante misquita le dio voz a los reclamos en este ámbito: *"cuando venimos al ámbito de trabajo, es más fácil que un mestizo encuentre trabajo en una empresa que un indígena. Podrá tener el mejor rendimiento académico pero, por el simple hecho de ser indígena se le margina. He vivido el ejemplo de un compañero que es misquito, es ingeniero, aplicó a un concurso dentro de gobernación y lo ganó, pero hasta ese momento él no había dicho que era indígena, cuando lo dijo, le expresaron que le iban a bajar el salario. Empezando de ahí, hay una discriminación. Prefieren más a un mestizo que contratar a un indígena que tiene el mismo rendimiento, o quizás, un mejor rendimiento cuando ha presentado su currículum y tiene a veces el mejor nivel académico, pero no nos dan esa opción a trabajo."*

La discriminación, por supuesto, va más allá del mercado laboral y sus garantías. Llega hasta las culturas e identidades indígenas y tribales en la parte íntegra de sus vidas y sus medios de subsistencia. Por esta razón vale la pena subrayar el artículo 4 del Convenio Número 169, el cual estipula adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medioambiente de los pueblos. Además, establece que tales medidas, no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos indígenas.

Los modos de vida, las costumbres y las tradiciones, las instituciones, las leyes consuetudinarias, los modos de uso de la tierra y formas de organización social de los pueblos indígenas y afrodescendientes, deben ser respetados. El Convenio 169 reconoce que las diferencias que existen entre grupos étnicos y no étnicos en relación a estos aspectos socioculturales. Sin embargo, establece que deben ser respetados y tenidas en cuenta a la hora de tomar decisiones que tienen impacto sobre los pueblos étnicos.

Este proceso de inclusión es fundamental para reducir la inequidad étnica, ya que uno de los principios que defiende el Convenio 169 es la consulta y la participación, que no solo constituyen la piedra angular del Convenio 169, sino que es el pilar en que se basan todas sus disposiciones. El Convenio 169 exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los afectan. También exige que, estos pueblos puedan participar de manera informada, y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afectan.

Los principios de consulta y participación en el Convenio Número 169 no se relacionan únicamente con proyectos de desarrollo específicos. También lo hacen con cuestiones más amplias de

gobernanza y la participación de los pueblos indígenas y tribales en la vida pública. En este sentido, hay que hacer hincapié en el artículo 7 del Convenio Número 169, el cual establece que los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual. Tienen derecho a las tierras que ocupan y a decidir sobre su propio desarrollo económico, social y cultural.

La tarea de reducir las inequidad por razones de origen étnico es, esencialmente, una responsabilidad del Estado. Así lo estipula el Convenio Número 169, el cual establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales (artículo 3) y asegurar que existan instituciones y mecanismos apropiados (artículo 33).

La consulta y la participación en el Convenio 169, es un instrumento que estimula el diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales y ya ha sido utilizado como herramienta para los procesos de desarrollo, prevención y resolución de conflictos en muchos países.

Si bien se ha logrado un avance considerable en relación con la implementación del Convenio 169 en Honduras, por medio de la creación de la SEDINAFROH, se deben hacer mayores esfuerzos en la gestación de políticas públicas incluyentes. En este sentido, existen varios desafíos en cuanto su implementación. Son claves, la acción coordinada y sistemática requerida para la implementación de leyes, y, la necesidad de asegurar la consulta y participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que les conciernen.

Este último punto fue defendido por uno de los representantes indígenas que participó en los grupos focales del INDH 2008/2009 al sostener que "*en cuanto a material de aplicación de los derechos indígenas, si ustedes ven en la Constitución, salvo, tímidamente el artículo 346, no hay nada que diga sobre los pueblos indígenas y no hay un manual de cómo aplicar ese artículo. El Convenio 169, el Convenio de la Diversidad. Yo no he conocido un informe todavía donde el gobierno responde en dónde en estas áreas se han aplicado estos instrumentos internacionales a favor de los pueblos indígenas. La misma Constitución nos pone a los pueblos indígenas y afro hondureños como pueblos iguales; nuestras culturas, nuestras costumbres responden a una cosmovisión indígena, a una cosmovisión afro hondureña, que son diferenciadas totalmente a la de los otros pueblos. Entonces la aplicación de todos los sistemas: educación, salud, en materia jurídica, tiene, obviamente, que ser diferenciada en función de nuestra cultura. Entonces, aquí miro bastante inequidad en los derechos de los pueblos indígenas. Yo no quisiera decir que son irrespetados, suena como muy feo, pero si son severamente ignorados*."

Reducir las brechas de inequidad por razones étnicas es garantizar la diversidad étnica, respetar el patrimonio cultural de los grupos étnicos, fomentar el desarrollo del capital social, mejorar el acceso a educación, salud, crédito, valorizar sus conocimientos ancestrales y apoyar decididamente sus emprendimientos. Ello exige políticas públicas que garanticen apoyo técnico y fomenten la participación incluyente e informada de los grupos étnicos en decisiones públicas que tengan impacto en sus propias condiciones de vida. Solo así será posible proveer a los pueblos indígenas y afro-descendientes hondureños, sobre todo, a los que habitan en el área rural, de las capacidades y oportunidades que requieren para escoger el tipo de vida que tienen razones para valorar.

Notas

1. En este caso el nivel de vida se mide a través de Quintiles Socio-Económicos (QSE), los que a su vez se calculan por medio de un índice que toma en cuenta la satisfacción de necesidades básicas, la posesión de bienes y acceso a servicios.

Capítulo 6 Desarrollo humano en Honduras: limitado por la inequidad territorial

6.1 Aspectos conceptuales

El desarrollo humano es el proceso que busca incrementar las libertades y las opciones de la gente ampliando sus capacidades de ser y hacer, a fin de lograr el tipo de vida que tienen razones para valorar. El desarrollo humano busca que las personas pueden lograr vidas más prolongadas y saludables, acceder a los conocimientos necesarios para lograr un buen desempeño en la vida social, tener un nivel de vida digno y participar activamente en los asuntos de la comunidad (PNUD, 2010b, págs. 2–3). En sintonía con lo que se ha venido sosteniendo en este Informe, se designa como inequidad territorial a las desigualdades geográficas que se consideran injustas y socialmente remediables.

Una de las grandes barreras al desarrollo humano de las personas en países como Honduras, derivan de las inequidades de carácter territorial. Estas inequidades son adscriptivas y van asociadas al nacer o vivir en un territorio determinado, lo que implica ventajas o desventajas sociales para que las personas puedan desarrollar sus potencialidades. Es así que puede decirse que hay regiones o territorios que generan ventajas sociales a sus habitantes debido al relativo acceso a servicios públicos y privados. En cambio, hay otros, como señala un estudio reciente de la CEPAL que "perpetúan y ahondan el rezago económico y social" (CEPAL, 2010c, pág. 132).

Al referirse a las inequidades territoriales, el mismo estudio de la CEPAL señala que "para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial". [...] "Así como el desarrollo productivo precisa cierto nivel de desarrollo social para contar con las capacidades humanas necesarias y un entorno de mayor bienestar", sostiene CEPAL, "el desarrollo espacial debe revertir la concentración de carencias básicas en los territorios sub-nacionales más rezagados, para que puedan gozar de las condiciones mínimas que les permitan remontar sus bajos niveles de productividad" (CEPAL, 2010c, págs. 131–132).

Este capítulo trata de relevar la importancia que tienen las inequidades territoriales en el desarrollo de las capacidades y las opciones de los hondureños y hondureñas para lograr mayores niveles de desarrollo humano y escoger el tipo de vida que tienen razones para valorar. Se utilizarán las mediciones tradicionales, pero innovadas, del desarrollo humano: a) el Índice del Desarrollo Humano (IDH); b) el Índice de Desigualdad de Género (IDG), y, c) el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Asimismo, se realizarán análisis asociados con la inequidad territorial, tales como: (a) la clasificación de los territorios según su nivel de desarrollo humano y la magnitud de las inequidades entre departamentos y entre municipios; (b) el progreso en desarrollo humano y su incidencia en la evolución de la inequidad territorial; (c) el impacto de la inequidad territorial en el desarrollo humano del país; (d) la acumulación de las inequidades de género y territorio, (e) el vínculo entre la pobreza multidimensional y las inequidades territoriales,

RECUADRO 6.1: Innovando el cálculo del IDH a nivel mundial y adaptándolo al caso hondureño

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida agregada del avance en tres dimensiones básicas para el desarrollo humano: salud, educación e ingresos. En el año 2010 se realizaron dos tipos de innovación en la metodología de cálculo a nivel mundial, donde se modificaron algunos indicadores, así como el método de agregación.

Salud

Se investigó medidas alternativas sobre la capacidad de disfrutar de una vida saludable, pero no se encontró ninguna opción mejor o más viable que la esperanza de vida al nacer, por lo cual este indicador se mantuvo.

Educación

En el ámbito de los conocimientos, en la metodología a nivel mundial, los años promedio de escolaridad sustituyeron a la alfabetización y la matriculación bruta se reemplazó con los años esperados de escolaridad, es decir, los años de educación que un niño puede esperar recibir dada la tasa de matriculación vigente. Esta innovación se adoptó porque cada vez más países calculan con mayor frecuencia los años promedio de instrucción. Dicha medida permite distinguir mejor entre países, mientras que los años esperados de instrucción son consistentes con la reformulación de esta dimensión en términos de años.

En el caso del IDH presentado en este Informe para Honduras y sus municipios, se mantiene el indicador de alfabetización, pues en el contexto hondureño aún existen municipios con bajas estimaciones de alfabetismo (menor al 50%) que se hace necesario monitorear. Asimismo, en lugar de los años de escolaridad promedio, se utiliza la tasa de escolaridad, que brinda un panorama más amplio, pues muestra si las personas han logrado los años de escolaridad correspondientes a su edad. Por no disponerse de estimaciones de años esperados de escolaridad a nivel de departamentos o y/o municipios en Honduras, no se utiliza este indicador.

Ingreso

A nivel mundial, para medir el nivel de vida, el ingreso nacional bruto (INB) per cápita reemplaza al producto interno bruto (PIB) per cápita. En un mundo globalizado, suele haber grandes diferencias entre los ingresos de los residentes de un país y su producto interno. Parte de lo que ganan los habitantes se envía al extranjero, algunas personas reciben remesas del exterior y algunos países reciben considerables flujos de ayuda.

En el caso de Honduras, no se dispone de estimaciones departamentales, mucho menos municipales del PIB ni del INB. Lo que se usa en este Informe es una estimación de ingresos basada en los ingresos de los hogares provenientes por trabajo del respectivo departamento o municipio y ajustada a los valores del PIB per cápita nacional en poder de paridad adquisitivo.

Agregación

Se reconsideró la manera de agregar los índices parciales de las tres dimensiones. El IDH ya no es la media aritmética, sino la media geométrica de los tres índices. Un mal desempeño en cualquiera de las dimensiones ahora se refleja directamente en el valor del IDH y ya no existe sustitutibilidad perfecta entre ellos. Este método captura cuán equilibrado es el desempeño de un país en las tres dimensiones. Como base para comparar logros, este método es también más respetuoso de las diferencias intrínsecas en los componentes que un promedio simple. Reconoce que la salud, los conocimientos y el ingreso son importantes, pero también que resulta difícil comparar estas diferentes dimensiones del bienestar y que no debemos dejar que los cambios en algunas de ellas pasen desapercibidos.

Mínimos y Máximos

En la metodología a nivel mundial ya no se utilizarán cortes predefinidos, para no ignorar los logros más allá de estos valores máximos. En su lugar se usan los valores mínimos y máximos observados en el conjunto de países con datos disponibles y en el período de análisis.

En el caso de este Informe, se siguen utilizando los valores mínimos y máximos tradicionales para cada indicador, pues Honduras aún está lejos de alcanzar estos logros y se considera mejor tener un rango de comparación absoluto a nivel global, que un rango relativo al interior de los departamentos o municipios del país.

Nota: Ver detalles completos de la metodología de cálculo del IDH en la Nota Técnica 1 en los Anexos Metodológicos.
Fuente: Basado en (PNUD, 2010b, p. 15).

(f) el vínculos entre la inequidad en desarrollo humano y la migración, y (g) la incidencia del gasto público en la inequidad territorial.

6.2 El IDH y el desarrollo humano de Honduras en el contexto internacional

Antes de proceder al análisis del desarrollo humano en Honduras y las inequidades territoriales que lo singularizan, es necesario definir qué es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), las últimas innovaciones que se han introducido para su medición y determinar el lugar que ocupa Honduras en desarrollo humano, tanto a nivel mundial como de la región de Latinoamérica y el Caribe.

El IDH es el instrumento que ha diseñado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para medir la situación del desarrollo humano de las regiones, países o territorios dentro de los mismos países. Este índice fue diseñado como un índice simple, compuesto por indicadores robustos en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación e ingresos. Para cada una de las dimensiones, a partir de los indicadores correspondientes, se calculan índices cuyo valor va de cero hasta un máximo de uno. El uno representa el máximo logro posible en cada dimensión, mientras que el cero significa que no existe ningún avance. El IDH es el resultado de promediar los índices de las tres dimensiones y su objetivo principal no es medir niveles absolutos de desarrollo humano, sino más bien permitir la comparación entre países u otro tipo de territorios e incluso entre grupos de personas.

Desde su primera aparición en 1990, el IDH ha cobrado mucha notoriedad como medición del desarrollo en estos últimos 20 años. Su metodología de cálculo ha sufrido ligeras variaciones en el período, principalmente debido a la disponibilidad de nuevos datos. En un esfuerzo por continuar afinando dicha metodología, en el 2010, la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (HDRO por sus siglas en inglés) decidió realizar ciertos cambios, corrigiendo de esta forma algunos aspectos en la formulación del IDH que habían sido criticados a lo largo de estos años. Este *IDH revisado* fue publicado en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2010.

Entre los cambios propuestos, se identificaron nuevos indicadores que se consideran más pertinentes para medir el avance hacia el futuro. La metodología de cálculo del IDH para Honduras y sus municipios adoptada en el presente Informe, sigue la mayoría de los lineamientos del *IDH revisado*, aunque fue necesario hacer algunas adaptaciones de indicadores de acuerdo al contexto hondureño.

El recuadro 6.1 muestra a manera de resumen,

cuáles fueron las mayores innovaciones propuestas en el cálculo del IDH a nivel mundial y qué adaptaciones se hicieron a esta nueva metodología para calcular el IDH de Honduras y sus municipios en el presente Informe.

Haciendo uso del IDH revisado a nivel mundial, se puede hacer una comparación internacional del estado del desarrollo humano en los países de la región latinoamericana y caribeña. Los datos estadísticos más recientes siguen mostrando la misma conclusión que se ha venido observando en los últimos años, a pesar de que en los últimos 30 años, Honduras ha tenido un relativo rápido crecimiento en desarrollo humano, aún sigue siendo uno de los países con menor nivel de desarrollo humano en América Latina y el Caribe.

¿Cuál es la posición que ocupa Honduras en el contexto de los países del mundo en términos del IDH? El cuadro 6.1 muestra que a nivel mundial en el 2011, Honduras ocupa la posición 38 entre los 123 países para los que pudo determinarse el crecimiento promedio anual en IDH en el período 1990-2011. A pesar de ello, el país aún ocupa la posición 121 de 187 en cuanto a nivel de desarrollo humano respecta. Dentro del contexto de América Latina y el Caribe, esta tendencia se remarca más, pues de los 24 países de la región para los que pudo determinarse su crecimiento en desarrollo humano en el mismo período, Honduras es el quinto país que más creció. Sin embargo, del total de 32 países, Honduras ocupa la posición 29 en desarrollo humano, solamente superando a Nicaragua, Guatemala y Haití. Lo anterior indica que el esfuerzo que hasta ahora se ha hecho aún no es suficiente, pues aún quedan muchas tareas pendientes para que la población hondureña disfrute de una vida digna y con oportunidades.

CUADRO 6.1: Clasificación de países en América Latina y el Caribe según nivel y progreso en desarrollo humano. 2011

	MUNDIAL		*LAC*	
País	**Clasificación según valor IDH[a]**	**Clasificación según crecimiento promedio anual del IDH (1990-2011)[b]**	**Clasificación según valor IDH[a]**	**Clasificación según crecimiento promedio anual del IDH (1990-2011)[b]**
Chile	44	62	1	15
Argentina	45	65	2	17
Barbados	47	..	3	..
Uruguay	48	70	4	20
Cuba	51	63	5	16
Bahamas	53	..	6	..
México	57	46	7	9
Panamá	58	55	8	13
Antigua y Barbuda	60	..	9	..
Trinidad y Tobago	62	78	10	23
Costa Rica	69	73	11	21
Saint Cristobal y Nieves	72	..	12	..
Venezuela (República Bolivariana)	73	54	13	12
Jamaica	79	69	14	19
Perú	80	49	15	11
Dominica	81	..	16	..
Saint Lucía	82	..	17	..
Ecuador	83	74	18	22
Brasil	84	43	19	6
San Vicente y las Granadinas	85	..	20	..
Colombia	87	44	21	7
Belice	93	110	22	24
República Dominicana	98	45	23	8
Surinam	104	..	24	..
El Salvador	105	26	25	2
Paraguay	107	58	26	14
Bolivia (Estado Plurinacional)	108	48	27	10
Guyana	117	23	28	1
Honduras	**121**	**38**	**29**	**5**
Nicaragua	129	35	30	3
Guatemala	131	36	31	4
Haití	158	66	32	18

Notas: (a) Entre más baja la cifra, mayor nivel de desarrollo humano. (b) Entre más baja la cifra, un progreso más rápido (..) Dato no disponible.
Fuente: Elaboración propia en base a (PNUD, 2011, págs. 145-152).

6.3 Brechas territoriales en el desarrollo humano de Honduras

Existen grandes brechas en las dimensiones básicas del desarrollo humano entre regiones o territorios de Honduras. Al desagregar los indicadores del desarrollo humano por área geográfica, se develan las condiciones de inequidad económica y social en que se encuentran las personas que viven en determinados territorios, cuyos niveles de ingreso, de acceso a la salud y a la educación difieren, en forma notoria, con respecto a otros territorios del país.

En esta sección se presenta una cuantificación de las brechas en desarrollo humano a nivel de departamentos y a nivel de municipios. En el caso de los departamentos, se ponen de manifiesto inequidades específicas en las dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación e ingresos. Posteriormente, se presenta una breve discusión acerca del vínculo entre la inequidad territorial y la migración, y luego entre la primera y el gasto público.

Para poner al descubierto las brechas de inequidad en desarrollo humano en Honduras se utilizan

CUADRO 6.2: Brechas departamentales en indicadores básicos del desarrollo humano. 2009

Clasificación según indicador	Esperanza de vida al nacer		Tasa de alfabetismo en adultos		Tasa de escolaridad		Ingreso estimado per cápita anual	
	Depto.	Años	Depto.	% de 15 años y más	Depto.	% de 7 años y más	Depto.	US$ PPA
1	Francisco Morazán	73.6	Islas de la Bahía	96.9	Francisco Morazán	59.0	Francisco Morazán	5,950
18	Gracias a Dios	70.2	Lempira	71.6	Lempira	38.4	Gracias a Dios	1,409
Brecha[a]		**3.4**		**25.3**		**20.6**		**4,541**
Promedio País		**72.5**		**84.4**		**49.2**		**3,842**

Nota: (a) Brecha es la diferencia entre el valor del primer y último clasificado.
Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

CUADRO 6.3: Brechas municipales en indicadores básicos del desarrollo humano. 2009

Clasificación según indicador	Esperanza de vida al nacer		Tasa de alfabetismo en adultos		Tasa de escolaridad		Ingreso estimado per cápita anual	
	Municipio/Depto.	Años	Municipio/Depto.	% de 15 años y más	Municipio/Depto.	% de 7 años y más	Municipio/Depto.	US$ PPA
1	D. Central/FM	73.9	Guanaja/IB	97.3	D. Central/FM	64.4	D. Central/FM	6,876
298	Vado Ancho/EP	68.4	San Andrés/Lem.	48.1	Guata/Ola	21.2	Vado Ancho/EP	769
Brecha a nivel de Municipios[a]		**5.5**		**49.2**		**43.2**		**6,107**
Promedio a nivel de Deptos.		**3.4**		**25.3**		**20.6**		**4,541**

Nota: (a) Brecha es la diferencia entre el valor del primer y último clasificado.
Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

las estimaciones más recientes al año 2009 del IDH y sus componentes, para hacer un análisis, primero a nivel departamental y después, a nivel municipal. La razón por las que el último año de estimación de los índices es el 2009 y no el 2010, es simplemente por una cuestión del tamaño de la muestra en las encuestas utilizadas como fuente de datos. La encuesta de hogares de mayo de 2009 tuvo una muestra de casi 20 mil hogares, lo que permite la estimación de indicadores más confiables a nivel departamental que los que permiten la encuestas que se han venido realizando a partir de mayo de 2010, en las que la muestra se redujo aproximadamente a 7 mil hogares. Como ha quedado indicado, estas estimaciones se basan en las nuevas pautas metodológicas adaptadas a la disponibilidad de datos en el caso hondureño.

En primer lugar, se examinan las brechas en los distintos indicadores que componen el IDH para el 2009, las cuales se muestran en el cuadro 6.2. Existen brechas considerables de inequidad en alfabetización, tasa de escolaridad e ingresos entre los departamentos, aunque la mayor de ellas, es, en términos relativos, la del ingreso, pues representa el 118% en proporción al valor promedio del indicador para el país en su conjunto. Con excepción de la tasa de alfabetismo, los mejores indicadores corresponden al departamento de Francisco Morazán, donde está ubicada la capital, que según proyecciones aglutinaba para el año de 2009 alrededor del 78% de la población del departamento y el 14% de la población total del país (INE, 2008).

Gracias a Dios tiene la menor esperanza de vida con 70.2 años y el menor ingreso anual per cápita estimado en tan sólo US$ 1,409 en poder de paridad adquisitivo, que es una medida internacional que permite la comparación entre países. Esto quiere decir que, en promedio, los habitantes de Gracias a Dios deben sobrevivir con un ingreso de US$ PPA 3.9, valor muy cercano a la línea de pobreza internacional de US$ PPA 2.00. En cambio, en Francisco Morazán el ingreso promedio es 8 veces más al correspondiente a la línea de pobreza internacional.

Lempira es el departamento que presenta los menores niveles educativos, ya que el 28.4% de su población mayor de 15 años, no puede leer ni escribir. Solamente el 38.4% de su población mayor de 7 años, tiene una escolaridad correspondiente a su edad, es decir que, a los 12 años han terminado su primaria, a los 18 años han terminado

su secundaria y a los 22 años han terminado su educación superior.

A medida que se desagregan los indicadores de desarrollo en áreas más pequeñas, la inequidad territorial tiende a incrementarse y se identifican con mayor precisión los territorios con mayor desventaja social. Esto tiene una utilidad práctica porque permite establecer prioridades a la hora de diseñar e implementar políticas públicas.

El cuadro 6.3 muestra claramente que al medir las brechas a nivel de municipios, estás son mayores que las que se habían medido a nivel departamental. En el caso de los dos indicadores de la dimensión educativa, la brecha a nivel de municipios, es prácticamente el doble que la brecha a nivel de departamentos.

La capital de la República es el municipio que posee los mejores indicadores en esperanza de vida, tasa de escolaridad e ingreso per cápita anual y es, de hecho, el municipio que ocupa el primer puesto en la clasificación global de desarrollo humano con un IDH de 0.787. Le siguen, La Ceiba en Atlántida (IDH=0.773), San Pedro Sula en Cortés y Roatán en Islas de la Bahía (ambos con un IDH=0.768).

En el otro extremo, se encuentra el municipio de Vado Ancho en El Paraíso que ocupa el último lugar en los indicadores de esperanza de vida (68.4 años) e ingreso per cápita (US$ 769). Le siguen, San Andrés en Lempira, que tiene la menor tasa de alfabetismo (48.1%) y Guata en Olancho, con una tasa de escolaridad del 21.2% de las personas de 7 años o más, las que poseen los años de escolaridad correspondientes a su edad. En la clasificación global de desarrollo humano por municipios, San Andrés ocupa el último puesto (298) con un IDH de 0.499. En los puestos 297 y 296 de la clasificación se encuentran, respectivamente, Dolores Merendón en Ocotepeque (IDH=0.501) y Vado Ancho (IDH=0.524).

En el cuadro 6.4 se resumen los valores del IDH y de sus índices componentes -Salud, Educación e Ingreso- para todo el país y cada uno de sus departamentos en el 2009. Como se ha venido observando en los últimos años, Francisco Morazán continúa ocupando la primera posición en esta clasificación con un IDH de 0.763 y la última es ocupada por Lempira que tiene un IDH de 0.592. Esta brecha pone en evidencia la gran inequidad territorial que caracteriza el desarrollo humano en Honduras.

Otro tipo de inequidad se observa al examinar los logros en cada una de las dimensiones básicas. En una situación de desarrollo equilibrado, el

CUADRO 6.4: Valores del IDH y sus componentes para Honduras y sus departamentos. 2009

Departamento	IDH	Clasificación según IDH	Índice de Salud (Is)	Índice de Educación (Ie)	Índice de Ingreso (Ii)
Francisco Morazán	.763	1	.810	.805	.682
Islas de la Bahía	.761	2	.803	.839	.655
Cortés	.746	3	.789	.787	.668
Atlántida	.731	4	.798	.774	.632
Yoro	.689	5	.786	.714	.582
Colón	.685	6	.784	.711	.576
Comayagua	.682	7	.796	.720	.553
Valle	.678	8	.784	.693	.573
Choluteca	.671	9	.782	.683	.565
Olancho	.660	10	.790	.658	.554
La Paz	.654	11	.769	.716	.507
El Paraíso	.648	12	.767	.676	.524
Ocotepeque	.637	13	.766	.646	.523
Copán	.632	14	.760	.625	.531
Santa Bárbara	.631	15	.791	.618	.515
Intibucá	.618	16	.780	.672	.451
Gracias a Dios	.615	17	.754	.698	.442
Lempira	.592	18	.756	.605	.453
Honduras	**.705**		**.792**	**.727**	**.609**

Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

aporte de cada una de las tres dimensiones al IDH debería ser muy similar, aunque esto no es así en la mayoría de los casos. Puede ocurrir que dos territorios pueden tener un IDH similar, pero las oportunidades y capacidades que ofrecen son muy diferentes. Es importante identificar las dimensiones con mayores y menores logros, pues esto ayuda a orientar las prioridades que debe seguir la política pública a fin de contribuir a ampliar las oportunidades y capacidades en aquellas dimensiones que se encuentran más truncadas.

En Honduras también se observa inequidad entre las dimensiones del desarrollo humano, ya que en todos los departamentos, sin importar su valor de IDH, se da un mayor logro en las dimensiones de salud y educación y existe un rezago en la dimensión del ingreso. Por ejemplo, Cortés, que ocupa la 3ra. posición de la clasificación según IDH, guarda un equilibrio en las dimensiones de salud y educación, con un índice en cada una de ellas de alrededor de 0.790, mientras que su índice de ingreso cae a 0.668. Gracias a Dios, que ocupa el penúltimo lugar de la clasificación, tiene un índice de salud de 0.754, un índice de educación de 0.698 y un índice de ingreso de 0.442.

Para poner en evidencia la existencia de inequidades en las dimensiones de salud, educación e in-

GRÁFICO 6.1: Municipios de Honduras agrupados en quintiles de desarrollo humano. 2009

Quintiles de municipios según su desarrollo humano	IDH	Índice de Salud	Índice de Educación	Índice de Ingreso
Q1 (Inferior)	.569	.756	.550	.446
Q2	.612	.776	.636	.472
Q3	.631	.771	.555	.500
Q4	.658	.777	.691	.532
Q5 (Superior)	.712	.791	.754	.605

Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

gresos a nivel de municipios, estas se han agrupado en quintiles de desarrollo humano según su IDH. Cada quintil agrupa entre 58 a 62 municipios y para cada uno se obtiene el valor promedio de los índices en las tres dimensiones, a fin de poder visualizar las tendencias y diferencias. Los resultados se muestran en el gráfico 6.1.

A nivel de municipios, el mayor logro se da en la dimensión de salud, sin importar el quintil en que se encuentre el municipio. El logro en la dimensión de ingresos, en cambio, es considerablemente menor en los cinco quintiles. Esta es la misma conclusión que se obtuvo al analizar los departamentos, pero en esta ocasión, los datos muestran claramente una tendencia que llama la atención. A medida se reduce el nivel de desarrollo humano (quintiles inferiores), la diferencia entre dimensiones tiende a incrementarse, convirtiéndose en una desventaja más que sufren las personas que de por sí ya se encuentran en una posición de rezago en desarrollo, reforzando así un círculo vicioso de inequidad y pobreza.

6.3.1 Brechas departamentales en salud

Adentrándose en la dimensión de salud, se ha encontrado que el acceso a servicios de salud ha mejorado a nivel nacional, incrementándose en un 56 por ciento en el período 1990-2006. Sin embargo, persisten inequidades en la cobertura entre departamentos y entre grupos de la población, especialmente entre los sectores pobres. Para el 2006, se estimaba que solamente el 82% de la población tenía acceso a los servicios de salud, 60% a través de la Secretaría de Salud –hospitales y centros de salud públicos–, 12% a través del Seguro Social y un 10% a través del sector privado (INE, 2006, pág. 3).

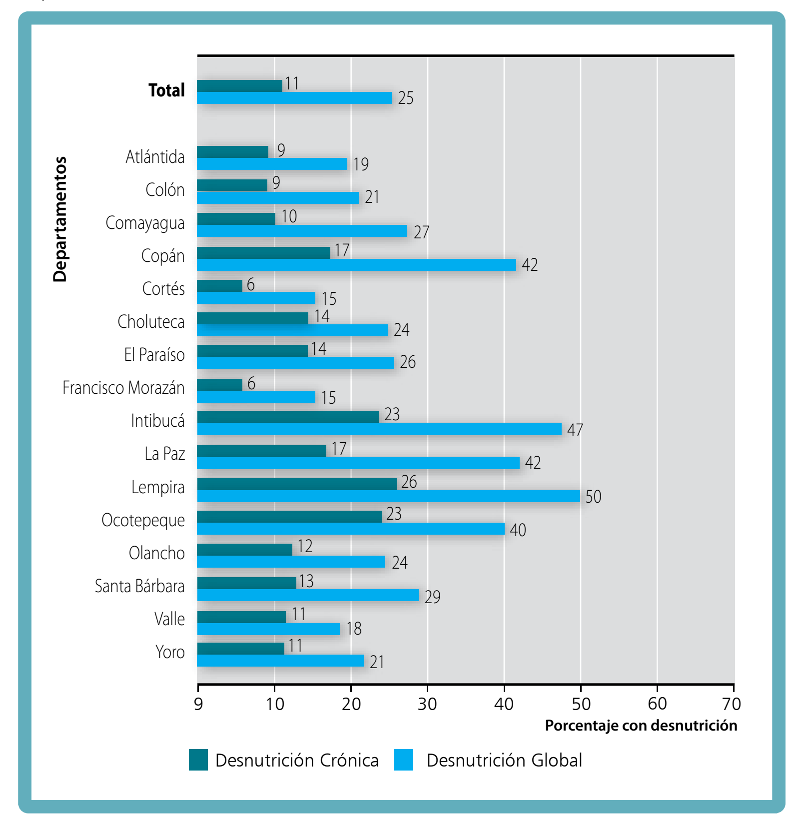
Además de la esperanza de vida, existen otros indicadores que ayudan a diagnosticar el estado de salud de la población hondureña en general y también evidencian grandes inequidades territoriales. Son ellos, la tasa de mortalidad infantil[1] y la tasa de mortalidad en la niñez,[2] que reflejan el acceso a información y a servicios de salud de calidad.

Según la ENDESA 2005-2006, "los departamentos donde se reportan tasas más altas de mortalidad infantil son La Paz y El Paraíso, con 43 y 37 muertes por mil nacidos vivos, respectivamente. En el otro extremo, los departamentos que reportan las tasas más bajas son Cortés y Valle, con 22 muertes por mil nacidos vivos, cada uno. La mortalidad en la niñez es mayor en los departamentos de Copán y La Paz –con 61 y 56 muertes por mil, respectivamente– y es menor en los departamentos de Cortés y Valle con 22 muertes en los primeros cinco años por cada mil nacidos vivos" (INE, 2006, pág. 124). En los departamentos con mayor tasa de mortalidad en la niñez, esta es prácticamente el doble y el triple que aquella de los departamentos con las menores tasas. Esto demuestra que los primeros tienen mayores barreras geográficas, sociales, y económicas para acceder a información y a los servicios adecuados.

Otro indicador que brinda un panorama acerca del estado de salud de una población es la desnutrición infantil, pues está muy ligado con el padecimiento de enfermedades y la mortalidad de un segmento vulnerable de la población, como lo son los niños y niñas menores de 5 años. La desnutrición infantil se puede medir de acuerdo a la talla –Desnutrición Crónica– o de acuerdo al peso –Desnutrición Global–. Ambos tipos de desnutrición implican retardo en el crecimiento esperado para la edad, ya sea en talla o peso.

De acuerdo con datos del 2006, la prevalencia de la desnutrición entre los niños y las niñas hondureñas es considerable, siendo la prevalencia de la desnutrición crónica más del doble que la prevalencia de la desnutrición global (25% y 11%, respectivamente). Desde una perspectiva de inequidad territorial, los departamentos de occidente –La Paz, Intibucá, Lempira, Ocotepeque y Copán– son los más afectados del país por ambos tipos de desnutrición (ver gráfico 6.2). Por el otro lado, los niños y niñas de Francisco Morazán y Cortés son los que presentan las prevalencias más bajas de desnutrición, por lo que también se puede inferir que gozan de mejores perspectivas de salud para su población en general.

GRÁFICO 6.2: Desnutrición crónica y global entre los niños menores de 5 años por departamento. 2006



Fuente: INE (2006, pág. 194).

6.3.2 Brechas departamentales en educación

Es necesario señalar que los indicadores utilizados en la dimensión educativa del IDH consideran mayormente aspectos de cobertura y no tanto de calidad de la educación. Esto se debe principalmente a la poca disposición de datos confiables, sistemáticos y comparables que permitan la inclusión de esta variable en el IDH.

A pesar de lo anterior, en Honduras es posible realizar una aproximación analítica al problema de la calidad educativa. Para ello, se toma de base las pruebas de rendimiento académico aplicadas por la Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE) a los alumnos de nivel primario y las pruebas de aptitud académica aplicadas por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) a los alumnos de nivel secundario que aspiran a ingresar a la misma. Los resultados de estas pruebas revelan la existencia de inequidades territoriales a nivel departamental.

En sus informes, la UMCE adopta una definición que establece que el rendimiento, aptitud o desempeño académico muestran "el nivel de conocimientos demostrado en un área o materia comparado con la norma de edad y nivel académico". Este depende de múltiples factores, entre los cuales se incluyen el estado nutricional de los estudiantes, el ambiente en que se desenvuelven, su edad y grado escolar (UMCE, 2008a, pág. 11).

En el 2007, las pruebas de rendimiento académico de la UMCE se aplicaron a una muestra representativa de estudiantes de sexto grado de centros escolares públicos en cada departamento del país, evaluando las asignaturas de español y matemáticas. Los resultados evidencian que "en general se observa mayor porcentaje de alumnos con nivel de suficiencia en la asignatura de español que en la asignatura de matemáticas". Asimismo, "Ocotepeque logra los mayores resultados promedio en ambas asignaturas, seguido por Copán en ambas asignaturas, Comayagua y Cortés en la asignatura de español y Santa Bárbara y La Paz en matemáticas. Los promedios más bajos los obtienen Gracias a Dios en ambas asignaturas, antecediéndole Intibucá en español e Islas de la Bahía en matemáticas y Olancho y Valle en ambas asignaturas. El resto de los departamentos logran porcentajes similares que van desde el 42% hasta el 45% en la asignatura de español y 35% a 43 % en la asignatura de matemáticas" (UMCE, 2008a,

CUADRO 6.5: Puntaje combinado de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) que aplica la UNAH por tipo de sistema educativo y departamento. Período dic. 2006-oct. 2010

Departamento	Puntaje promedio estudiantes del Sistema Privado	Puntaje promedio estudiantes del Sistema Público	Puntaje promedio de todos los estudiantes	No. de estudiantes sometidos a PPA en el período
Ocotepeque	780	905	898	435
Copán	862	859	854	2,810
Comayagua	874	825	845	6,353
Cortés	849	832	837	16,949
Francisco Morazán	875	824	837	42,808
Intibucá	813	852	837	910
Santa Bárbara	841	825	825	1,961
Lempira	809	828	823	660
La Paz	832	828	815	1,715
Islas de la Bahía	838	764	812	109
Yoro	864	801	811	4,981
Atlántida	835	755	791	4,801
El Paraíso	738	796	779	5,830
Olancho	781	752	760	5,345
Choluteca	766	756	757	6,212
Colón	746	753	749	2,012
Valle	741	749	745	1,885
Gracias a Dios	675	638	662	150
Honduras	**849**	**808**	**820**	**107,724**

Nota: La escala de evaluación en la PAA va de 0 a 1,600 puntos.
Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por UNAH. Dirección de Admisiones.

págs. 40–41). Es obvio que la excepcionalidad de Ocotepeque en materia educativa, exige una explicación. Esto requeriría un estudio etnográfico que excede los límites impuestos a este Informe.

Ahora bien, ni siquiera en Ocotepeque donde se obtuvieron las evaluaciones más altas del país, se alcanzaron las metas de la iniciativa mundial de Educación para Todos (EFA, por sus siglas en inglés) del 2008, lo que refleja el bajo nivel de calidad educativa que se imparte en el sistema público hondureño. Estos problemas de calidad educativa, se evidencian en la escasa cantidad de estudiantes que alcanzan altas evaluaciones tanto en español como en matemáticas. Por ejemplo, un 80% de los estudiantes en Ocotepeque obtuvieron una evaluación baja en español y 57% en matemáticas, mientras que menos del 5%, lograron evaluaciones altas en ambas asignaturas (UMCE, 2008a, pág. 41, 2008b, pág. 47).

Para ilustrar la importancia de considerar la calidad de la educación en la medición del desarrollo humano, se toma como ejemplo el caso de las Islas de la Bahía, departamento que ocupa el primer lugar en la clasificación de la dimensión educativa del IDH,[3] medida a través de las tasas de alfabetización y de escolaridad, que son indicadores de cobertura educativa. Al analizar los resultados de las pruebas de rendimiento escolar aplicadas por la UMCE a los alumnos y alumnas de sexto grado del sistema público de ese mismo departamento, se observa que el 78.5% fue evaluado como bajo en español y el 60.6% también fue evaluado bajo en matemáticas (UMCE, 2008a, pág. 41). Esto demuestra que el país tendría muy poca ganancia de lograr una cobertura universal de la educación si la formación que están recibiendo los estudiantes no es de calidad y no los está preparando adecuadamente para enfrentar los retos de una vida profesional y del mercado laboral.

Las pruebas de la UMCE se limitan a evaluar estudiantes del nivel primario y del sistema educativo público, así que para poder evaluar la calidad de la educación secundaria, tanto del sistema público como el privado, se usan los resultados de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) que aplica la UNAH a los egresados de secundaria que quieren ingresar a la misma. A pesar que el grupo de estudiantes al que se aplica esta prueba, no es producto de una muestra completamente aleatoria y con probabilidades de selección conocidas, tal como en las muestras diseñadas para los estudios de la UMCE, el considerable número de estudiantes al que se ha aplicado desde el 2006, permite llegar a algunas conclusiones de interés.

La PAA se divide en dos componentes, uno verbal de hasta 800 puntos y otro de matemáticas, también de hasta 800 puntos. El resultado combinado de ambos tiene un total de hasta 1,600 puntos. Los resultados de esta prueba, junto con otras variables, son sistematizados por la Dirección de Admisiones de la UNAH, entidad que ha proporcionado al PNUD una base de datos que recoge los resultados de 14 ciclos de pruebas, desde el 1 de diciembre del 2006 al 14 de octubre del 2010. En total, 107,724 estudiantes han tomado la prueba en dicho período: 36,452 estudiantes pertenecen al sistema privado; 58,250 al sistema público y 13,022 a otro tipo de sistema o a un tipo no identificado.

El cuadro 6.5 muestra que a nivel secundario son también los estudiantes de Ocotepeque los que en promedio han obtenido en el período 2006-2010 los mejores resultados en la PAA de la UNAH con 898 puntos, esto es, 236 puntos más que los estudiantes del departamento de Gracias a Dios, que son los que en promedio obtuvieron la menor evaluación. Sin embargo, el rendimiento de los estudiantes de Ocotepeque representa un 56%

del puntaje máximo a alcanzar (1,600 puntos), lo que es indicativo de la baja calidad de la educación en todo el país.

Otra conclusión que se obtiene de los resultados mostrados en el cuadro 6.5, es que el problema de baja calidad educativa no es exclusivo de la educación pública, porque el puntaje promedio de los estudiantes del sistema privado (849), es sólo 41 puntos superior al promedio de los del sistema público y solamente representa 53% del puntaje máximo. Hay departamentos como Ocotepeque, Intibucá, Lempira, El Paraíso, Colón y Valle, donde los estudiantes del sistema público obtuvieron mejores resultados en promedio que los estudiantes del sistema privado.

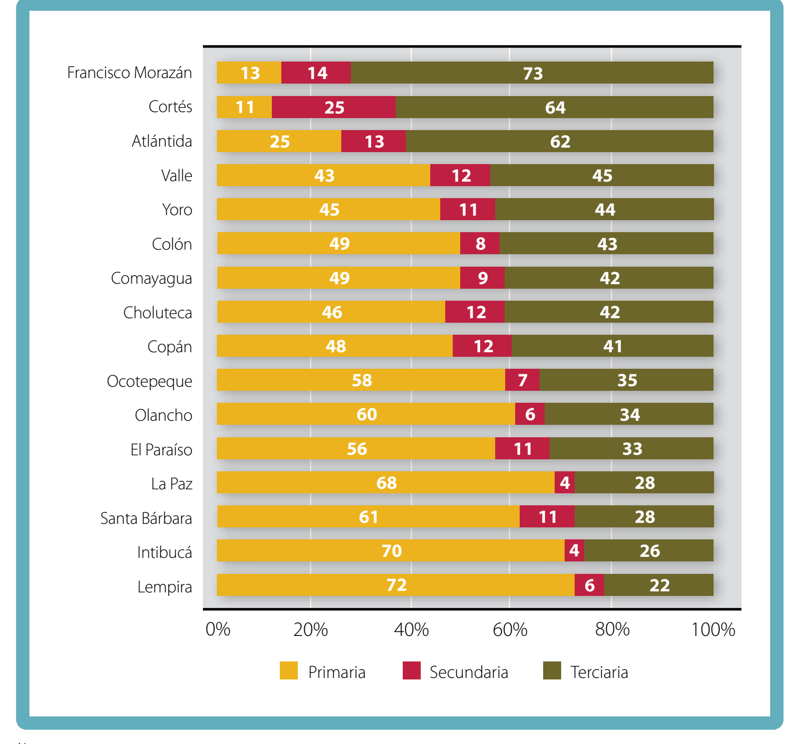
6.3.3 Brechas departamentales en ingresos

Como ha quedado demostrado con los datos presentados hasta ahora, el ingreso es la dimensión que presenta menor logro. También es la dimensión en la que la brecha relativa a nivel departamental, es más grande. Por ello, es importante examinar las inequidades territoriales en aquellas variables que afectan más el ingreso per cápita.

Primero se releva el factor educación. Al correlacionar las variables de clasificación departamental según el Índice de Educación (Ie) y la clasificación departamental según el Índice de Ingreso (Ii), la correlación resulta significativa,[4] evidenciando así que los logros en la dimensión de ingresos están muy ligados a los logros en el ámbito educativo, como se argumenta en varios estudios (Ordaz, 2007; Varela Llamas, Ocegueda Hernández, Castillo Ponce, y Huber Bernal, 2010). Lo anterior sugiere que las oportunidades de obtener empleos decentes y bien remunerados aumentan con las capacidades y habilidades de las personas. Esto es importante desde el punto de vista de la política pública, pues los resultados respaldan la inversión en capital humano –a través de más educación formal– porque conduce a mejorar el desarrollo humano de las personas a través de la posibilidad de contar con ingresos que les permitan tener un nivel de vida digno.

Otro factor preponderante que afecta el ingreso per cápita, es el tipo de actividad económica en que estén insertas las personas en el mercado laboral, ya que unas son más productivas que otras y esto influye directamente en las remuneraciones. La actividad económica ha sido clasificada en tres grandes sectores o ramas: la rama primaria, conformada por los sectores agropecuario y minero; la rama secundaria, que tiene que ver con la industria y producción de bienes manufacturados, y, la rama terciaria, que incluye los servicios y el comercio.

GRÁFICO 6.3: Cantidad de ocupados por rama de actividad económica a nivel departamental. 2009



Notas: (a) Estimaciones para la ocupación principal. (b) No hay datos disponibles para realizar estas estimaciones para los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía.
Fuente: Estimaciones propias en base a INE. Base de datos de la EPHPM de mayo de 2009.

Excluyendo a Gracias a Dios e Islas de la Bahía por falta de datos, el gráfico 6.3 muestra el porcentaje de ocupados en cada una de las tres grandes ramas de la actividad económica para los departamentos del país. Francisco Morazán, Cortés y Atlántida, que son los departamentos con más puestos de trabajo en el sector terciario, son aquellos con mejor clasificación según el Índice de Ingreso (Ii) del IDH. Por el otro lado, los cuatro departamentos con menos ocupados en la rama terciaria y más ocupados en la rama primaria de la economía, son aquellos que ocupan últimos puestos en la clasificación del índice de Ingreso. Estos departamentos son Lempira, Intibucá, La Paz y Santa Bárbara.

Los resultados anteriores corroboran conclusiones encontradas en otros estudios. A título de ejemplo, un estudio realizado en Colombia argumenta que, "el proceso de desarrollo económico ha llevado en los últimos años a la conformación de economías dominadas por los sectores terciarios" (Bonet, 2010, pág. 2), a esto se conoce como terciarización de la economía. Basado en esta premisa, este estudio muestra una relación robusta entre el desempeño económico y la

CUADRO 6.6: Progreso en IDH y sus componentes por departamento. Período 2002-2009

Departamento	IDH		Salud		Educación		Ingreso	
	Tasa de crecimiento del índice (%) 2009/2002	Clasific.	Tasa de crecimiento del índice (%) 2009/2002	Clasific.	Tasa de crecimiento del índice (%) 2009/2002	Clasific.	Tasa de crecimiento del índice (%) 2009/2002	Clasific.
Lempira	11.07	1	4.71	3	20.76	1	8.11	3
Choluteca	9.28	2	4.97	1	10.34	9	12.55	1
La Paz	9.18	3	4.77	2	12.93	3	9.98	2
Colón	8.21	4	3.98	7	12.68	7	8.07	4
Santa Bárbara	6.77	5	3.40	15	12.77	6	4.67	8
Gracias a Dios	6.22	6	4.14	6	10.79	8	4.00	9
Intibucá	6.00	7	3.59	12	14.09	2	0.89	14
Atlántida	5.48	8	3.64	11	6.32	15	6.58	6
Francisco Morazán	5.39	9	3.58	13	5.23	16	7.57	5
Yoro	5.35	10	3.15	17	9.34	10	3.37	11
Copán	5.16	11	3.97	8	12.82	5	-1.12	16
El Paraíso	4.68	12	4.21	5	12.85	4	-2.60	17
Olancho	4.60	13	3.67	10	6.47	14	3.94	10
Valle	4.47	14	3.02	18	8.28	11	2.32	13
Islas de la Bahía	4.39	15	3.35	16	3.97	18	6.16	7
Comayagua	3.96	16	3.51	14	8.27	12	0.18	15
Cortés	3.90	17	3.95	9	4.93	17	2.61	12
Ocotepeque	1.92	18	4.22	4	7.13	13	-5.25	18
Honduras	**5.38**		**3.26**		**8.18**		**4.82**	

Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

cantidad de ocupados en el sector terciario: "Los hallazgos muestran claramente cómo a medida que se incrementa el PIB per cápita, el número de personas empleadas en las actividades terciarias aumenta su participación en el total de empleados" (Bonet, 2010, pág. 17). De esta forma, se puede considerar que la terciarización es un fenómeno que incide favorablemente en el mejoramiento de los ingresos de las personas.

6.4 Progreso en desarrollo humano y evolución de la inequidad territorial

El progreso en desarrollo humano puede ser medido a través del cambio absoluto en el valor del IDH, su tasa de crecimiento, la disminución porcentual de la distancia con respecto al nivel máximo y la más reciente medición utilizada en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2010, la desviación de la línea de ajuste (PNUD, 2010b, págs. 29–30). En esta sección se utilizará la tasa de crecimiento, tanto del IDH como de sus índices componentes, para el análisis de convergencia que contribuye a examinar la evolución de las brechas de inequidad.

Para poder evaluar el progreso en el tiempo, además de estimar el IDH y sus índices componentes para el 2009, se realizaron estimaciones de los mismos para el 2002. Estas estimaciones son completamente comparables, incluyendo las que respecta a la dimensión de ingresos, pues descuentan el efecto de la escalada de precios en el período.

De acuerdo a las estimaciones realizadas y mostradas en el cuadro 6.6, en el período 2002-2009, la tasa de crecimiento del IDH fue, a nivel nacional, de 5.38%. Desagregando el IDH en sus dimensiones o componentes, se observa que el mayor progreso se alcanzó en la dimensión educativa, pues el Índice de Educación (Ie), creció en un 8.18%. Cabe recordar que, a pesar que este incremento es muy positivo, este solamente refleja progreso en términos de cobertura y no de calidad educativa. A pesar que en las otras dos dimensiones del IDH, también hubo progreso a nivel nacional, este fue muy por debajo del observado en la dimensión educativa. La tasa de crecimiento del Índice de Salud (Is) y del Índice de Ingresos (Ii) fue 3.26% y 4.82%, respectivamente.

Interesa ahora evaluar el progreso en desarrollo

GRÁFICO 6.4: Valores máximo, promedio y mínimo del IDH y sus índices componentes a nivel municipal. 2002 y 2009

Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

humano al interior del país. Para esto, las estimaciones del IDH y sus componentes a nivel de departamentos resultan muy útiles, ya que por medio de ellas, se puede investigar cuáles departamentos han avanzado más y cuáles menos. El cuadro 6.6 presenta información resumida a este respecto.

Entre el 2002 y el 2009, el IDH de Lempira creció en 11.07%, por lo que este fue el departamento que más progresó en desarrollo humano en el período. El crecimiento de Lempira fue sustentado principalmente por el avance en la dimensión educativa, cuyo índice creció en 20.76%. Por otro lado, Ocotepeque fue el departamento que menos progresó. Su IDH creció solamente en 1.92%. El progreso en desarrollo humano de Ocotepeque se vio truncado por la dimensión de ingresos, cuyo índice cayó en 5.25%.

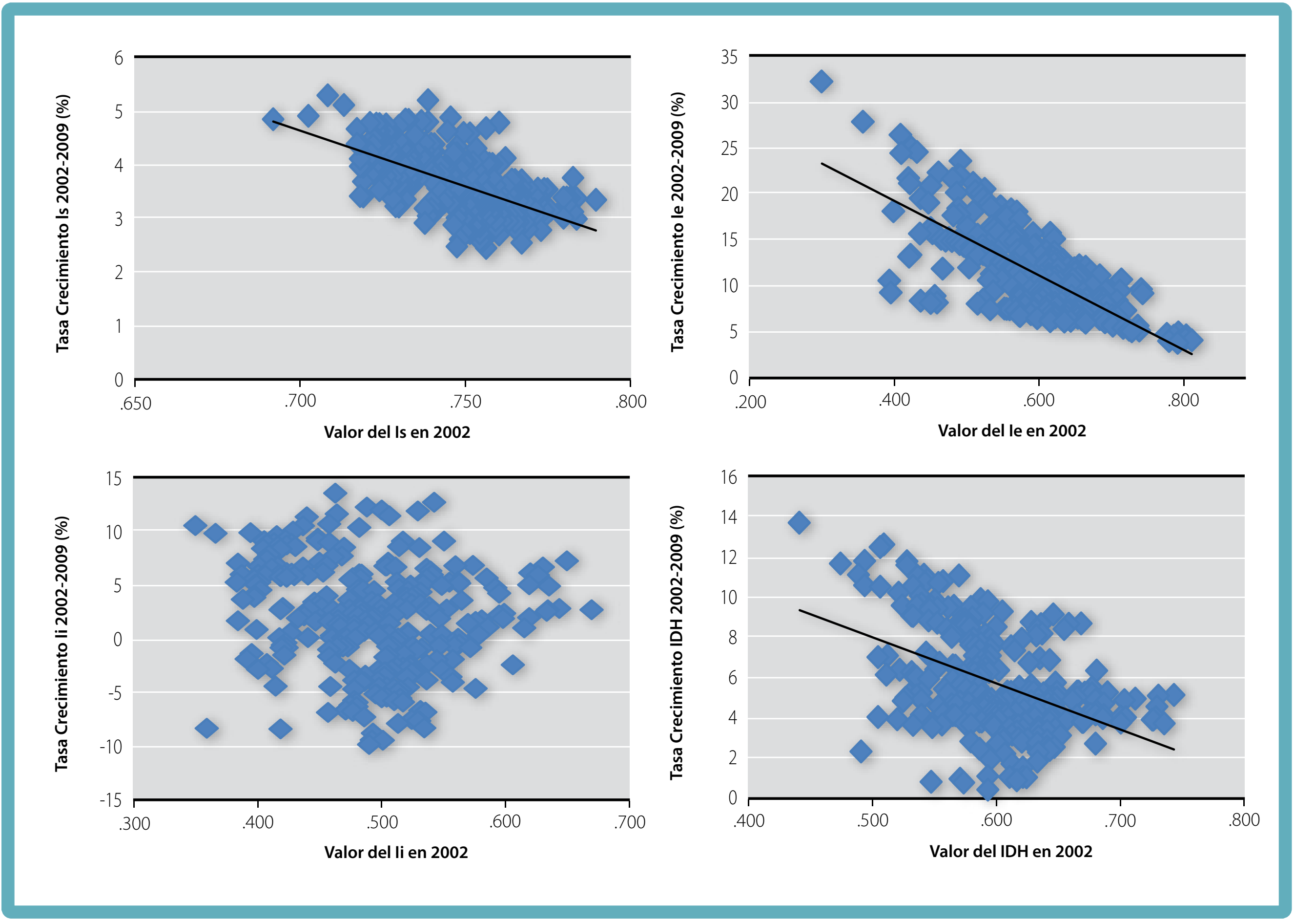
Al examinar el progreso en cada una de las dimensiones básicas del desarrollo humano en el período 2002-2009, se observa que todos los departamentos y municipios avanzaron en salud y educación, aunque lo hicieron a distintos ritmos. Estas diferencias no dejan de llamar la atención. Por ejemplo, en 42% de los municipios, el Índice de Educación creció en menos del 10% y sólo en el 6% de ellos, la tasa de crecimiento fue superior al 20%.

En la dimensión de ingresos, a pesar que la mayoría de los departamentos y municipios progresaron, es la única en que existen algunos departamentos (3) y municipios (101) que retrocedieron, debido a que su ingreso per cápita, en términos de poder adquisitivo, fue menor en el 2009 que en el 2002. Esta situación probablemente está muy ligada a la crisis económica que ha venido experimentando el país desde el 2008, producto de la combinación de la crisis económica internacional y de la inestabilidad política local generada por los acontecimientos del 28 de junio de 2009. Esta crisis político-económica ha terminado afectando más a los territorios más vulnerables.

Progresar en desarrollo humano es algo positivo, pero en vista que algunos territorios progresan más rápidamente que otros, las tendencias y el ritmo de avance inciden en la evolución de la inequidad. En este sentido, el gráfico 6.4 muestra la tendencia de los valores máximos, promedio y mínimos del IDH y cada uno de sus índices componentes a nivel municipal. Es evidente que las brechas más amplias entre el valor máximo y el mínimo se dan en educación y salud.[5] En educación, la tendencia es hacia reducir la brecha. En cambio, en la dimensión de ingresos, esta ha tendido a ampliarse.

Para continuar examinando la evolución de la inequidad territorial en el país, un análisis de convergencia permite visualizar si ha habido una reducción de la brecha entre municipios a lo largo del tiempo. Este análisis es realizado usando frecuentemente indicadores de ingreso. Sin embargo,

GRÁFICO 6.5: Convergencia del IDH y sus índices componentes a nivel municipal. 2002 y 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

al usar el IDH y sus índices componentes, se tiene una visión más amplia de la inequidad en términos de desarrollo. Para que exista convergencia, el ritmo de avance de los municipios menos desarrollados debe ser mayor que el de los más desarrollados, de tal manera que los primeros acorten la brecha con respecto a los segundos. Los resultados de un análisis de este tipo para el período 2002 al 2009 se muestran en el gráfico 6.5.

La evidencia mostrada en el gráfico indica que en el período 2002-2009 los municipios tendieron a converger en las dimensiones de salud y educación. De hecho, existe una correlación negativa y significativa entre el valor del Índice de Salud y su tasa de crecimiento entre ese año y el 2009 (coeficiente de Pearson =-0.615) y una mayor correlación en el caso del Índice de Educación (coeficiente de Pearson =-0.741). Esto significa que en la generalidad de los casos, aunque no estrictamente para cada uno de ellos, aquellos municipios que en el 2002 presentaron un menor índice de salud y educación, tuvieron ritmos de crecimiento mayores que aquellos que tuvieron mayores índices. Esto es una buena noticia que, a la larga, puede conducir a la reducción de las inequidades entre municipios, al menos en estas dimensiones.

En el caso de la dimensión de ingresos, no se visualiza un patrón claro de convergencia y de hecho la correlación entre el Índice de Ingresos del 2002 y su tasa de crecimiento del 2002 al 2009, es bastante baja (coeficiente de Pearson =-0.177). La ausencia de un patrón de convergencia en esta dimensión y teniendo en cuenta la tendencia de los valores máximos y mínimos del Índice de Ingresos (Ii) mostrados en el gráfico 6.5, lleva a concluir que la inequidad territorial en ingresos, está incrementándose en el país.

A pesar que la falta de convergencia en la dimensión de ingresos afecta negativamente la convergencia global en desarrollo humano, aún se puede observar una correlación moderada entre los

valores del IDH en el 2002 y su tasa de crecimiento en el período 2002-2009 (coeficiente de Pearson =-0.464). Este es un hecho positivo, si se trata de reducir las brechas de inequidad.

Desde la óptica del paradigma del desarrollo humano, esto es alentador, ya que éste no solamente se preocupa por el crecimiento económico, sino que da relevancia a otros funcionamientos importantes para el desarrollo del ser humano, como lo son la educación y la salud. Reducir la inequidad en estas dimensiones, puede conducir a la larga a una reducción en las brechas de ingreso. Como se señala en un estudio Martínez (2006), "la educación es percibida como un determinante para el equilibrio y su expansión permite el bienestar económico de un país. Muchas investigaciones han estudiado la relación entre la educación y la desigualdad del ingreso. Aunque las estadísticas, especificaciones y modelos difieren entre ellos, han concluido que incrementos en el promedio escolar disminuyen la desigualdad del ingreso".

En resumen, Honduras ha progresado en desarrollo humano en el período 2002-2009, aunque el ritmo de este progreso varía considerablemente entre departamentos, municipios y en función de la dimensión que se esté analizando. En las dimensiones de salud y educación, todos los territorios han avanzado, aunque mucho más en la segunda que en la primera. Existe, por otro lado, una tendencia a reducir las inequidades en ambas dimensiones.

En lo que respecta a la dimensión de ingresos, la historia es diferente. En primer lugar, se han presentado retrocesos, ya que en promedio, los habitantes de algunos departamentos y municipios han experimentado una pérdida de poder adquisitivo a través de sus ingresos. En segundo lugar, no se visualiza un patrón de convergencia que conduzca a reducir las inequidades en este ámbito en el corto plazo. Se hace necesario revisar los lineamientos de política pública para impulsar un crecimiento económico que conduzca a la equidad en el acceso a oportunidades de todos los hondureños.

6.5 El impacto de la inequidad en el desarrollo humano de Honduras

Se ha evidenciado que, a pesar que el progreso en desarrollo humano ha disminuido la inequidad territorial en la última década, al menos en las dimensiones de salud y educación, las brechas territoriales continúan siendo considerables. Esto no es nada halagüeño, pues hasta ahora también se ha argumentado que la inequidad constituye en general un obstáculo al desarrollo humano del país. Para avanzar en esta argumentación, una pregunta clave debe ser planteada: ¿Qué tanto afecta la inequidad al desarrollo humano de Honduras?

RECUADRO 6.2: Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad

El IDH ajustado por desigualdad (IDH-D) es un índice reconocido y de uso internacional, cuyo nombre será respetado para la titulación de gráficos correspondientes al mismo, y cuando se haga referencia directa al IDH ajustado por desigualdad. Sin embargo, los resultados emanados del IDH-D en términos de impacto y/o pérdidas por desigualdad, son interpretados durante el análisis del Informe como indicadores de inequidad. Esta consideración metodológica permanece coherente con la posición conceptual adoptada en este Informe (ver Capítulo 1), donde las desigualdades, incluyendo aquellas medidas por el IDH-D, se consideran como injustas y socialmente remediables.

Fuente: Elaboración propia.

Una forma de responder la pregunta anterior, es midiendo el impacto de la inequidad sobre el IDH. Académicos internacionales se han dado a la tarea de formular una metodología para poder ajustar el IDH dando cuenta de las pérdidas en desarrollo humano generadas por las inequidades en las tres dimensiones básicas: salud, educación e ingreso. A este nuevo índice se le conoce como el IDH ajustado por Desigualdad (IDH-D). Una versión preliminar del mismo ya había sido publicada en el Informe sobre Desarrollo Humano de México en el 2002 (PNUD México, 2003). Una versión más elaborada se publicó en el Informe sobre Desarrollo Humano de la región de América Latina y el Caribe del 2010 (PNUD, 2010c) y en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2010b).

Tal como se explica en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del 2010, "el IDH-D no sólo toma en cuenta el desarrollo humano promedio de un país, medido a través de los indicadores de salud, educación e ingresos, sino también su distribución. Por ejemplo, podríamos decir que cada uno de los individuos de una sociedad tiene un 'IDH personal'. Si cada persona tuviese la misma esperanza de vida, escolaridad e ingresos y, por ende, el nivel promedio de la sociedad en cada variable, el IDH de esta sociedad sería igual al de cada persona y, por consiguiente, el IDH de la 'persona promedio'. En la práctica, hay diferencias entre los individuos y el IDH promedio difiere de los niveles de los IDH personales. El IDH-D

RECUADRO 6.3: Caso ejemplicativo del cálculo del Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad

Una forma simple de mostrar el efecto que el ajuste por desigualdad tiene sobre el cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) consiste en considerar una sociedad en la que sólo existan dos personas, que serán identificadas como Juan y Pedro en el siguiente ejemplo. En este caso, con fines ilustrativos, no se considerará el nivel de IDH como tal, sino que simplemente se evaluará el nivel de logro de esa hipotética sociedad en la dimensión educativa (años de escolaridad). El mismo principio presentado aquí es válido para el cálculo de los niveles de logro en las otras dimensiones (salud e ingresos) y también para la agregación de éstas.

Si el nivel promedio de escolaridad en esta hipotética sociedad fuera de nueve años, se presentarían varias situaciones posibles: que tanto Juan como Pedro tuvieran nueve años de escolaridad cada uno; u otra serie de combinaciones posibles presentadas en el cuadro 1., donde Juan tuviera cero años de escolaridad y Pedro diez y ocho, etc. Al evaluar el nivel de logro en educación de esta sociedad hipotética para el cálculo del IDH, la desigualdad no es tomada en cuenta, sino únicamente el valor promedio. Por ello, en todos los casos presentados en el cuadro 1, el nivel de logro educativo sería igual a nueve años de escolaridad.

En cambio, la propuesta contenida en el cálculo del índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad (IDH-D) consiste en considerar que el grado de desarrollo humano – en este ejemplo, el nivel de logro educativo – alcanzado por una sociedad varía según la distribución que el desarrollo presente entre las personas. De este modo, el cálculo del IDH-D utiliza el método de medias generalizadas (ver Nota Técnica 2 en los Anexos Metodológicos), que otorga mayor ponderación a los logros alcanzados por los individuos relativamente menos favorecidos de la sociedad.

En este ejemplo ilustrativo, si tanto Juan como Pedro tuvieran nueve años de escolaridad, la ponderación del nivel de logro en la dimensión de escolaridad sería igual para ambos. Pero si Juan presentara sólo ocho años de escolaridad y Pedro tuviera 10, entonces el peso que se le daría a la escolaridad del que menos tiene (Juan) sería mayor, por lo cual el nivel promedio de logro de la sociedad disminuiría y sería menor a nueve. Es posible considerar otros casos de la primera parte del cuadro 1, en los que a mayor rezago en el nivel de logro de Juan con respecto a Pedro, mayor sería el peso que se le otorgaría al menor logro de Juan (y menor sería la ponderación del mayor logro alcanzado por Pedro).

En un extremo, sólo importaría el logro de Juan y, relativamente, no importaría nada el de Pedro. Esto implica que en la medición del avance escolar, cuando existe desigualdad, el aumento en el logro del menos favorecido (en este caso, Juan) importa mucho más que el incremento en la escolaridad de la persona que presenta el mayor nivel de logro relativo (en este ejemplo, Pedro). La ponderación relativa que se otorgará al logro de los menos favorecidos en comparación con la de los más adelantados dependerá de la aversión a la desigualdad que manifieste cada sociedad.

El mismo principio utilizado en este ejemplo se aplica para el cálculo del IDH ajustado por desigualdad. En el cálculo del IDH-D la aversión a la desigualdad se manifiesta en el parámetro de aversión a la desigualdad designado con la letra griega épsilon (ε). Cuanto mayor sea el valor de ε, mayor será la aversión a la desigualdad y más sensible será el índice a las brechas de logro.

CUADRO 1: Logros individuales y logros promedio en años de escolaridad en una sociedad formada por Juan y Pedro

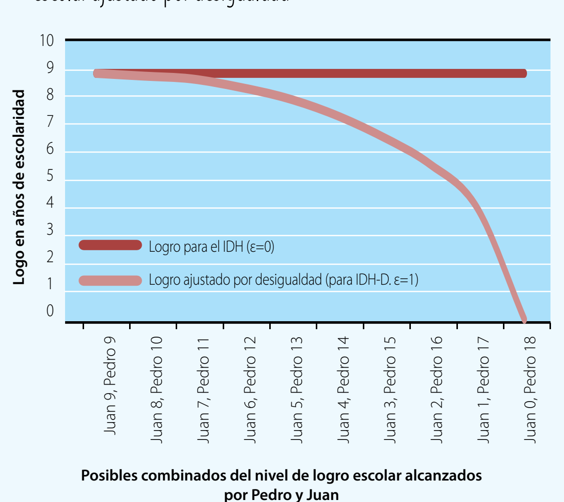
	Escolaridad alcanzada por cada habitante: Juan	Escolaridad alcanzada por cada habitante: Pedro	Escolaridad Promedio
Juan presenta menor nivel de escolaridad que Pedro	0	18	9
	1	17	9
	2	16	9
	3	15	9
	4	14	9
	5	13	9
	6	12	9
	7	11	9
	8	10	9
Juan y Pedro presentan el mismo nivel de escolaridad	9	9	9
Juan presenta mayor nivel de escolaridad que Pedro	10	8	9
	11	7	9
	12	6	9
	13	5	9
	14	4	9
	15	3	9
	16	2	9
	17	1	9
	18	0	9

Un valor alto de ε indica que la sociedad está preocupada principalmente por el desarrollo humano de aquellos individuos que presentan los menores niveles relativos de logro. Cuando ε es igual a cero, se obtiene como resultado el valor del IDH, y en este caso particular la sociedad no le está otorgando ninguna importancia a la desigualdad.

Para el cálculo del IDH-D en este informe, al parámetro ε se le asigna un valor de uno, que es el mismo valor usado para el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del 2010. Este ajuste bastante moderado castiga sólo levemente la desigualdad en cada dimensión. La elección del parámetro involucra un juicio normativo que es análogo al que se utilizaría para cualquier otra regla relevante para políticas públicas, como la fijación de un umbral para la pobreza relativa y absoluta. También refleja un juicio sobre la importancia que se otorga a la desigualdad.

Para el ejemplo sobre el nivel de logro educativo presentado en este recuadro, el gráfico 1 muestra los diferentes escenarios posibles para Juan y Pedro con distintas distribuciones de escolaridad, manteniendo en todos los casos el nivel de logro educativo promedio en nueve años. El gráfico muestra cómo cambia el nivel de logro promedio de la sociedad para dos valores distintos del parámetro de aversión a la desigualdad (ε), es decir, para dos situaciones en las cuales varía el nivel de importancia que esa sociedad brinda a la desigualdad (ε=0 y ε=1). Allí se observa claramente cómo el índice capta la importancia de la distancia que existe entre los logros de Juan y los de Pedro. En el caso extremo en el cual el único que tiene escolaridad es Pedro (diez y ocho años contra cero de Juan), el logro agregado que se utilizaría en el cálculo del IDH seguiría siendo el promedio de nueve años (ε=0). Si la desigualdad es tomada en cuenta, (ε=1), la situación resultaría tan inadmisible para esa sociedad que el nivel del logro agregado para el cálculo del IDH-D sería igual a cero.

GRÁFICO 1: Comparación entre el logro escolar para el IDH y logro escolar ajustado por desigualdad



Fuente: Tomado en su mayor parte de PNUD Honduras, (2009, págs. 46-47) y PNUD (2010c, pág. 139).

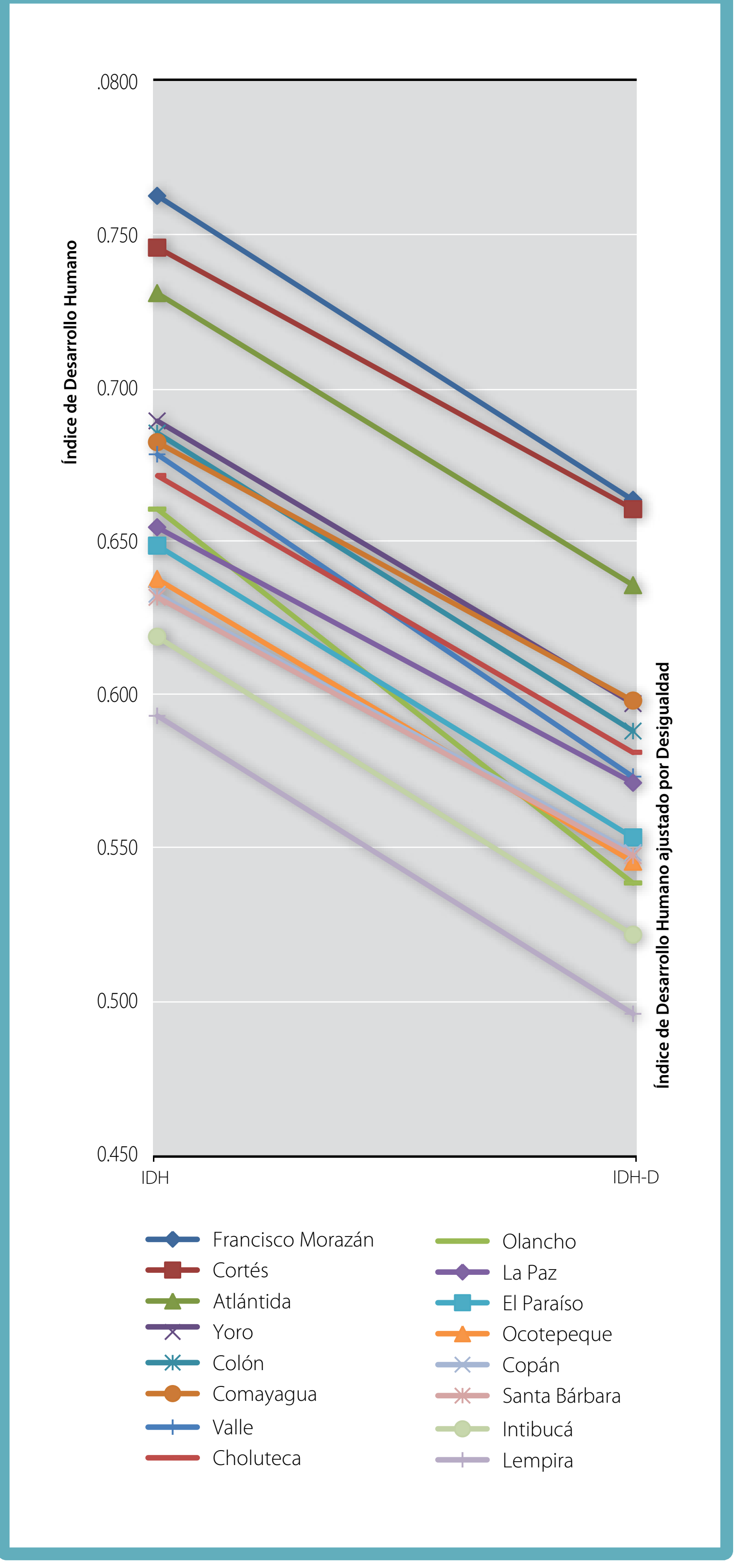
considera las desigualdades en las tres variables y penaliza el valor promedio de cada dimensión de acuerdo con su nivel de desigualdad. El IDH-D será idéntico al IDH en los casos en que no haya desigualdad entre las personas, pero se reducirá a niveles inferiores a los del IDH en la medida en que aumente la desigualdad. En este sentido, se puede considerar que el IDH es un índice del desarrollo humano potencial (o el IDH-D más alto que podría alcanzarse de no haber desigualdad), mientras que el IDH-D es el nivel de desarrollo humano real (ya que toma en cuenta la desigualdad). La diferencia entre el IDH y el IDH-D representa la 'pérdida' en desarrollo humano potencial debido a la desigualdad" (PNUD, 2010b, pág. 97). Más detalles sobre la metodología de cálculo del IDH-D pueden verse en el recuadro 6.3.

De acuerdo a los cálculos del IDH-D presentados en el Informe Mundial del 2011 para 134 países del globo terrestre, Honduras es el país número 34 que más potencial en desarrollo humano pierde por causa de la inequidad en el mundo. Dentro de la región de América Latina y el Caribe, Honduras es el cuarto de 24 países que más pierde en desarrollo humano por causa de la inequidad. En Centroamérica, Honduras es el país que presenta mayor pérdida. Estas comparaciones brindan un contexto para entender la gran limitante en desarrollo humano que vive Honduras por causa de la inequidad.

Así como el impacto de la inequidad en el desarrollo humano varía en distintos países, al interior del territorio hondureño también se pueden observar impactos diferenciados de la inequidad. Para determinar dichas diferencias, en el presente Informe se hace un análisis comparativo con estimaciones propias del IDH-D para Honduras y 16 de sus departamentos.[6]

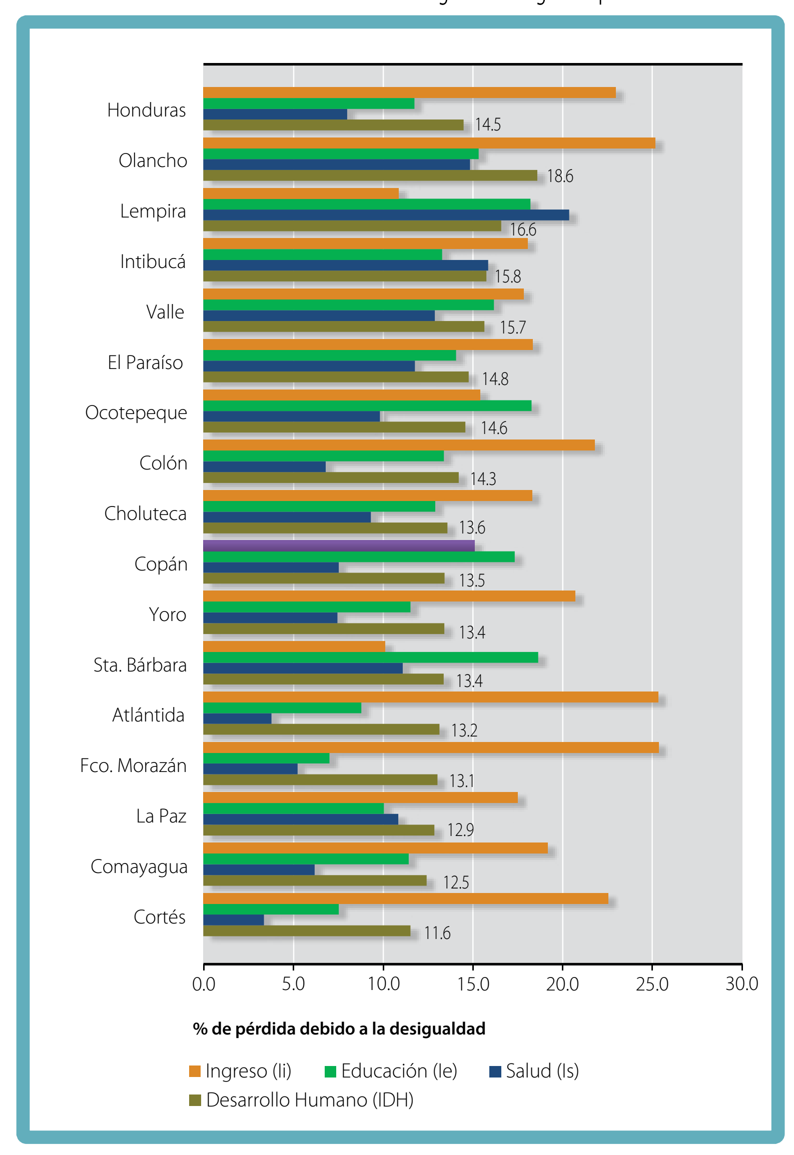
De acuerdo a las estimaciones hechas para el 2009, el IDH-D de Honduras fue de 0.603. Si se toma en cuenta que el IDH sin ajuste para ese mismo año es 0.705, la diferencia entre éste y el IDH-D implica que el país pierde un 14.5% de su potencial en desarrollo humano debido a la inequidad. El gráfico 6.6 muestra las caídas del IDH al ajustarlo por desigualdad según departamento y se observa que la inequidad impacta negativamente el desarrollo humano de todos ellos, aunque a unos más que a otros. Este impacto diferenciado afecta la clasificación original de los departamentos por nivel de desarrollo humano. Por ejemplo, Olancho ocupa la posición 9 de la clasificación considerando el IDH sin ajuste, pero al considerar el impacto de la inequidad, este

GRÁFICO 6.6: Caída del IDH al ajustarlo por desigualdad y cambios de clasificación en desarrollo humano para los departamentos de Honduras. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes. (Ver Anexos Estadísticos).

GRÁFICO 6.7: Pérdida de potencial en desarrollo humano y desagregado en cada una de sus dimensiones básicas atribuibles a la desigualdad según departamento. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (Ver Anexos Estadísticos).

departamento cae a la posición 14, es decir cae 5 puestos. Lo mismo sucede con los departamentos de Colón, Ocotepeque, Valle y Yoro, que caen un puesto cada uno.

Basado en las diferencias entre el IDH y el IDH-D, se puede determinar que el impacto de la inequidad es menor en el departamento de Cortés, que presentó una pérdida en desarrollo humano del 11.6%. En el otro lado, la inequidad impacta en mayor medida al departamento de Olancho, cuya pérdida en desarrollo humano fue de 18.6% (ver gráfico 6.7).

Para ajustar el IDH por desigualdad, es necesario ajustar cada uno de sus tres índices componentes, por lo que también es posible medir de manera aislada, el impacto que la inequidad tiene en salud, educación e ingresos (ver gráfico 6.7 nuevamente). De esta manera se puede determinar que a nivel nacional la inequidad causa más pérdidas en el Índice de Ingresos (23.0%) y menores pérdidas en el Índice de Salud (8.0%). Sin embargo, este patrón puede variar al desagregar los datos territorialmente. Por ejemplo, En Lempira sucede todo lo contrario, la inequidad reduce en mayor medida el Índice de Salud (20.4%) y en menor medida el Índice de Ingreso (10.9%). Otros departamentos como Valle sufren una pérdida similar por inequidad en las tres dimensiones (13% en Salud, 16% en Educación y 18% en Ingresos). Establecer estas diferencias es importante pues permite identificar los sectores prioritarios en los que la política pública debe combatir la inequidad en cada territorio, entendiendo que nos siempre una buena medida para un territorio, lo será para el otro de igual manera.

En términos generales, la inequidad impacta mayormente la dimensión de ingresos en 12 departamentos del país. En los tres más desarrollados, Francisco Morazán, Cortés y Atlántida, la pérdida por inequidad en esta dimensión es mayor al 23%, triplicando la pérdida que se presenta en las otras dimensiones. En Santa Bárbara, Copán y Ocotepeque, la inequidad causa mayores pérdidas en la dimensión educativa y como se había mencionado antes, en Lempira la mayor pérdida por inequidad se da en la dimensión de salud.

Por lo general, la inequidad tiende a ser mayor en los territorios con menor nivel de desarrollo humano, por lo que también estos territorios tienden a presentar mayores pérdidas en el mismo. El gráfico 6.8 muestra la relación entre el IDH de los departamentos de Honduras y la pérdida de potencial en desarrollo humano que sufren por causa de la inequidad. La correlación entre ambas variables es negativa y significativa (coeficiente de Pearson =-0.526), lo que evidencia que los departamentos más afectados por la inequidad, tienden, en general, a tener menores niveles de desarrollo humano, sin que esto se convierta en un vínculo directo. La razón por la que este hallazgo, aunque sea aproximativo, es importante, es debido a que refuerza una de las premisas de este capítulo: para progresar en desarrollo humano, es necesario combatir las brechas de inequidad territorial.

El último aspecto a examinar en esta sección es la evolución del impacto de la inequidad en el desarrollo humano del país. Para ello, se han hecho estimaciones retrospectivas del IDH-D al 2002,

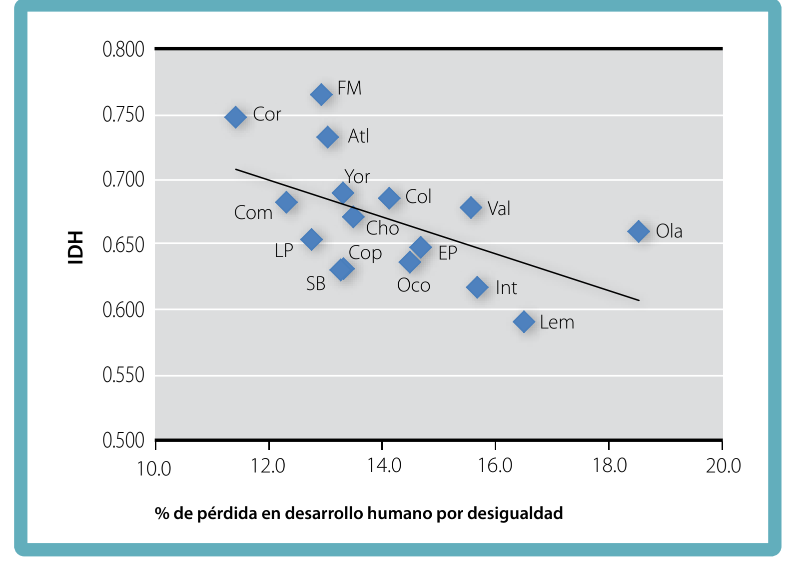
con lo que es posible calcular la pérdida atribuible a la inequidad en desarrollo humano y en las dimensiones de salud, educación e ingresos, para luego compararlas con las pérdidas en el 2009.

Tal como lo muestra el gráfico 6.9, entre el 2002 y el 2009, la pérdida de potencial en desarrollo humano del país debido a la inequidad, se redujo del 16.8% al 14.5%, lo cual representa un avance positivo. Al examinar la evolución del impacto de la inequidad en cada dimensión del desarrollo humano, se puede observar que se han logrado avances en materia de salud y educación, no así en materia de ingreso, donde se observa más bien, un crecimiento de la pérdida en potencial de ingresos atribuible a la inequidad. Esto viene a corroborar de manera fehaciente, los indicios que ya se habían obtenido en la sección anterior, por medio de los análisis de convergencia.

La tendencia de la evolución del impacto de la inequidad a nivel nacional, no se refleja necesariamente en cada uno de los departamentos del país. Así, por ejemplo, Valle es el único departamento en que la pérdida por inequidad en la dimensión educativa aumentó en el período 2002-2009. Asimismo, hay 6 departamentos en los que la pérdida por inequidad en la dimensión de ingresos se redujo en el mismo período y, finalmente, Intibucá y Olancho son los dos únicos departamentos en los que la pérdida de potencial en desarrollo humano fue mayor en el 2009 que en el 2002, mostrando un claro retroceso.

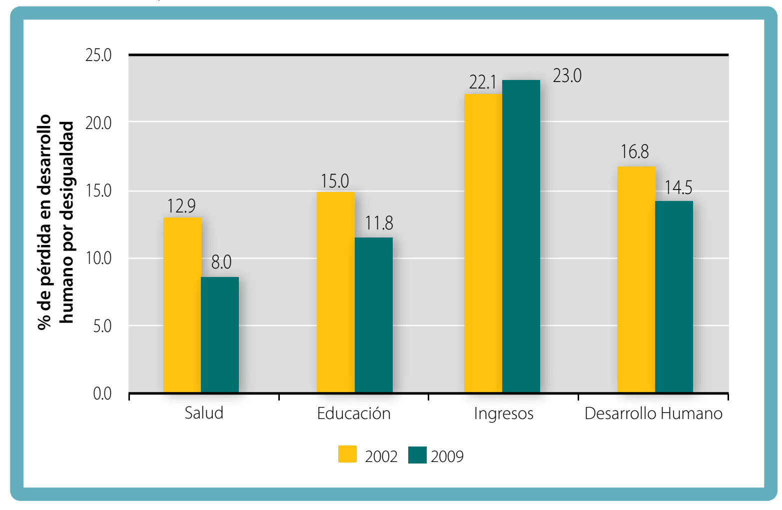
A manera de conclusión, se ha podido determinar con claridad el considerable impacto negativo que la inequidad tiene sobre el desarrollo humano de Honduras, medido a través de la pérdida de potencial en desarrollo humano en su conjunto y en cada una de sus tres dimensiones básicas. Para la mayoría de los departamentos del país, es en la dimensión de ingresos donde no sólo la inequidad afecta en mayor medida, sino que su impacto negativo ha tendido a incrementarse en la última década. La identificación de las diferencias del impacto de la inequidad según dimensión y departamento, debería contribuir a formular una política pública más eficaz, focalizada y diferenciada al momento de combatir la misma.

GRÁFICO 6.8: Relación entre el nivel de desarrollo humano y la pérdida en desarrollo humano atribuible a la desigualdad para los departamentos de Honduras. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

GRÁFICO 6.9: Evolución del impacto de la desigualdad en el desarrollo humano en Honduras: 2002 y 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

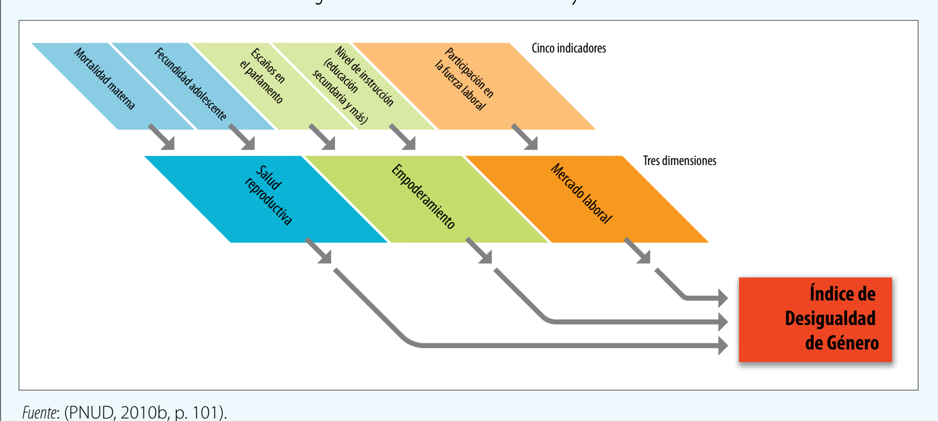
6.6 Género y territorio: inequidades que se refuerzan

La inequidad también se manifiesta cuando se ven los grupos o categorías sociales por sus características físicas y culturales. Desde una perspectiva de equidad y desarrollo humano, estas características no deberían ser un obstáculo para que las personas puedan alcanzar las capacidades que necesitan para vivir el tipo de vida que tienen razones para valorar.

La inequidad de género es uno de los tipos más comunes de inequidad entre grupos que se observa en el mundo entero. En muchos casos, las mujeres todavía viven en una condición de desventaja social con respecto a los hombres, obstaculizando con ello el progreso en desarrollo humano de la sociedad en general. Por supuesto,

RECUADRO 6.4: El nuevo Índice de Desigualdad de Género (IDG) y las adaptaciones hechas en el INDH 2011

FIGURA 1: IDG de acuerdo a metodología internacional: 3 dimensiones y 5 indicadores



Fuente: (PNUD, 2010b, p. 101).

Los primeros índices globales de género —el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG)— fueron presentados en el Informe sobre Desarrollo Humano 1995 justo antes de que se realizara la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing. El IDG examinaba las desigualdades de género en las dimensiones del IDH. El IPG, en tanto, analizaba la participación política (medida por la proporción de mujeres que ocupan escaños parlamentarios), la participación económica (proporción de mujeres en cargos profesionales y de alto nivel) y la propiedad de los recursos económicos (relación de ingresos entre mujeres y hombres). Respaldadas por los Informes anuales, estas dos iniciativas pioneras atrajeron la atención del público y destacaron la importancia de la recopilación y análisis de datos desagregados por género.

Tanto el IDG como el IPG suscitaron debates sobre la mejor forma de construir un índice de género válido y confiable y fueron criticados principalmente por tres desventajas:

1. Las medidas combinan logros absolutos y relativos. Así, un país o territorio con un ingreso absoluto bajo obtiene un puntaje deficiente incluso si tiene una igualdad de género perfecta. El IDG ajusta el IDH en función de las desigualdades de género. Es decir, mide tanto logros como disparidades totales, aunque con frecuencia esto se interpreta erróneamente como si reflejara solamente esta última variable.
2. Fue necesario hacer imputaciones a gran escala para llenar los datos faltantes. Para las proporciones relativas de ingreso de ambos índices, más de tres cuartas partes de los cálculos nacionales fueron imputados de forma parcial. Dado que el ingreso es el motivo más importante de la brecha entre el IDH y el IDG, esta imputación en particular generaría ambigüedades.
3. Casi todos los indicadores del IPG suelen reflejar un fuerte sesgo hacia la elite urbana y utilizan algunos indicadores que son más pertinentes para los países desarrollados.

Si bien estos problemas reflejan, en parte, las graves limitaciones de datos que aún persisten, el nuevo IDG aborda las principales críticas:

a) En primer lugar, ninguno de los indicadores implícitos se relaciona con el nivel general de desarrollo de una nación o territorio, de modo que los países en desarrollo pueden obtener resultados relativamente buenos si las disparidades de género son reducidas.
b) En segundo lugar, no depende de imputaciones.
c) En tercer lugar, incluye evaluaciones cruciales para la mujer en: salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral.

Al igual que el IDH-D, el IDG estima la pérdida de logros en dimensiones clave debido a la desigualdad de género. Fluctúa entre 0 (no hay desigualdad en las dimensiones incluidas) a 1 (hay desigualdad completa). El IDG aumenta cuando las desventajas están vinculadas; entonces, cuanto mayor sea la correlación de las disparidades de género en todas las dimensiones, más alto será el valor del índice. La simultaneidad de las desventajas es uno de los aspectos importantes en la desigualdad de género y una de las principales ventajas del IDG es que logra captarla. Asimismo, el método asegura que un bajo desempeño en un ámbito no pueda ser totalmente compensado por un logro extraordinario en otro.

No todos los indicadores utilizados en la metodología internacional del IDG coinciden con los utilizados en este Informe, más que nada por asunto de disponibilidad de datos. Asimismo, por razones del contexto nacional, se realizaron algunas modificaciones en las dimensiones del Índice y en la manera de calcularlo.

Las dimensiones y los indicadores utilizados en la metodología internacional son los siguientes y se muestran en la figura 1.

- Salud reproductiva. Se utiliza el porcentaje de mujeres adolescentes, de 15 a 19 años, alguna vez embarazadas.
- Educación. Se usa el porcentaje de población adulta, de 25 años y más, con al menos 9 años de estudio.
- Participación política. Se hace uso de la combinación de dos indicadores, la proporción por sexo de diputados al Congreso Nacional y la proporción por sexo de Alcaldes.
- Participación en el mercado laboral. Se utiliza la tasa de participación en la fuerza de trabajo de la población de 15 a 64 años.

En cuanto a las modificaciones en las dimensiones del IDG, se decidió separar la dimensión de empoderamiento en sus dos componentes: educación y participación política. Esto más que nada en virtud que en el contexto hondureño, como se demostrará adelante, las mujeres están logrando una cobertura educativa similar o superior a las de los hombres y no parecen tener tanta desventaja en este sentido, en cambio, la desigualdad en lo político resulta abismal. Por ello, pareció buena idea ver estas dimensiones por separado para evitar que el lector viendo sólo un indicador agregado de empoderamiento, piense que existe una desventaja para las mujeres en los dos ámbitos.

En cuanto a los indicadores, los cambios obedecen a varias razones. Para el caso, la tasa de mortalidad materna no se toma en cuenta en el caso de Honduras porque el último dato proveniente de fuentes nacionales corresponde al 2001 y además no es posible desagregarlo a nivel territorial. Asimismo, tuvo que sustituirse la tasa de fecundidad adolescente por el indicador más cercano disponible, es decir el porcentaje de adolescentes alguna vez embarazadas, que si es posible desagregarlo territorialmente, pero únicamente a nivel departamental. Esta es la principal razón por la que no se puede estimar un IDG para los municipios.

En el caso de la dimensión educativa, se utiliza un indicador de cobertura que especifica un umbral mínimo de 9 años de estudio en lugar de simplemente educación secundaria. Los 9 años propuestos corresponden a un ciclo de educación básica completo, de acuerdo a la nueva estructura organizativa del Ministerio de Educación del país.

Para la participación política, se ha decidido combinar la proporción por sexo de diputados al Congreso Nacional con la proporción por sexo de Alcaldes, ya que se dispone de estos datos a nivel nacional y se observa una mayor desventaja para las mujeres a nivel poder político en las corporaciones municipales.

Finalmente, se ha decidido modificar la manera de estimar el impacto de la desigualdad entre hombres y mujeres en las cuatro dimensiones. Esto debido a que se observó que en la formulación de la metodología internacional se le da demasiado peso a la dimensión de salud reproductiva (ver figura 5.5 en PNUD 2010b, pág. 104), a tal grado que aun imputando los mínimos valores de tasa de mortalidad materna y tasa de fecundidad adolescente observados a nivel mundial, el IDG resulta un poco elevado. El cambio metodológico consistió básicamente en calcular pérdidas por desigualdad de género en cada una de las dimensiones y luego agregar estos valores para obtener el IDG, de la misma manera que se hace para el IDH-D. La única diferencia es que en lugar de utilizar medias geométrica, se utilizaron medias armónicas para darle un mayor énfasis a la pérdida por desigualdad. Más detalles de cómo se calculó el IDG para este Informe pueden obtenerse viendo la Nota Técnica 3 de los Anexos Metodológicos.

Fuente: La primera parte tomada de (PNUD, 2010b, pp. 100–102), la segunda parte es elaboración propia.

hay países y áreas o territorios al interior de los mismos países, donde la inequidad entre hombres y mujeres es mucho más evidente, observándose que las mujeres deben enfrentar barreras sociales de consideración para ampliar sus capacidades. La inequidad territorial es una variable que debe considerarse al analizar las desigualdades injustas y socialmente remediables que enfrentan las mujeres. Desde una perspectiva de desarrollo humano, se advierte una sinergia entre inequidades territoriales e inequidades de género. Ambas inequidades tienden a reforzarse y tienen efecto acumulativo. A esto se le ha denominado en algunos estudios 'trampas de desigualdad', las que tienden a persistir por generaciones, estancan la movilidad y afectan el proceso de desarrollo humano en general.

Combatir la inequidad de género es clave para contribuir al desarrollo de un país. Lograr que hombres y mujeres tengan iguales oportunidades es relevante desde dos puntos de vista. En primer lugar, tiene un valor intrínseco porque cada persona, independientemente de su género, tiene el derecho humano básico de poder vivir la vida que elija y tenga razones para valorar. En segundo lugar, tiene un valor instrumental, porque esta equidad contribuye a la eficiencia económica.

Combatir la inequidad de género contribuye también a mejorar otros resultados en materia de desarrollo de tres maneras distintas. "En primer lugar, eliminar las barreras que impiden que las mujeres tengan el mismo acceso que los hombres a la educación, a las oportunidades económicas y a los insumos productivos puede dar lugar a aumentos generalizados de la productividad, que son tanto más importantes en un mundo cada vez más competitivo y globalizado. En segundo lugar, mejorar el estatus absoluto y relativo de las mujeres promueve muchos otros resultados en materia de desarrollo, incluidos los que afectan a sus hijos e hijas. En tercer lugar, equilibrar la balanza —de manera que las mujeres y los hombres gocen de las mismas oportunidades de tener una actividad social y política, tomar decisiones y definir las políticas— probablemente conducirá con el tiempo al establecimiento de instituciones y opciones de política más representativas y más incluyentes, y por tanto a una vía más apropiada hacia el desarrollo" (Banco Mundial, 2011, pág. 3).

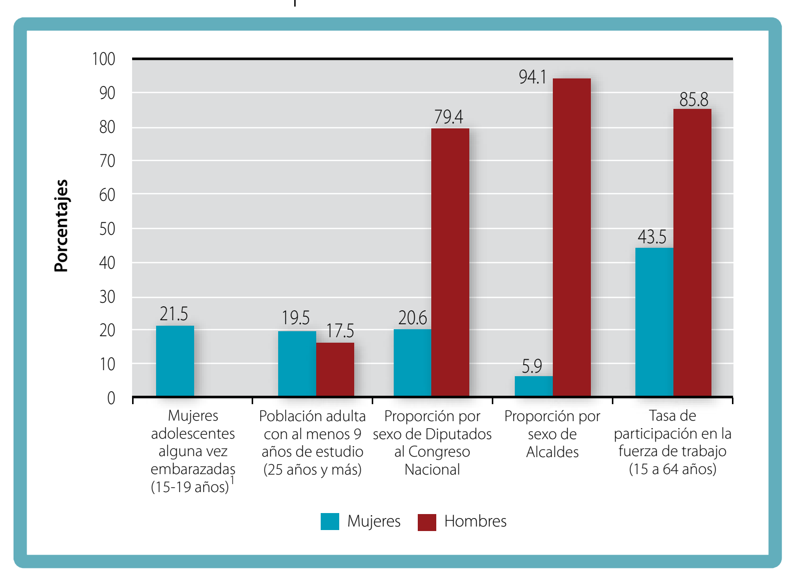
En esta sección se examinará la inequidad de género en Honduras desde una perspectiva territorial a nivel de departamentos. Se utilizará para ello, un nuevo índice sintético, el Índice de Desigualdad de Género (IDG), cuyo cálculo se basa en la metodología de ajuste del IDH por desigualdad multidimensional. Este índice se centra en las desigualdades entre hombres y mujeres, en dimensiones cruciales para el desarrollo de la mujer: Salud reproductiva, educación, participación política y participación en el mercado laboral. A estas desigualdades se les cataloga como injustas y es por ello que se toma este índice como una medida de inequidad. Esta medición fue recientemente usada en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del 2010 y en el presente Informe ha sido adaptada al contexto hondureño para poder realizar desagregaciones territoriales, al menos a nivel departamental (el recuadro 6.4 muestra un resumen de las adaptaciones hechas al IDG en el INDH 2011).

Es importante señalar que aunque las siglas del nuevo Índice de Desigualdad de Género (IDG) coinciden con las del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG también), no se trata de la misma medición. El nuevo IDG se presenta más bien como una serie experimental que viene a sustituir a los tradicionales IDG e IPG que venían siendo publicados en los informes sobre desarrollo humano desde 1995. Así, el nuevo IDG da cuenta de las importantes complementariedades entre desarrollo y potenciación, e intenta responder a las críticas que con el tiempo se habían hecho a los usuales IDG e IPG. Un resumen más detallado de estas críticas, cómo son abordadas en la nueva metodología y cómo se interpreta el nuevo IDG, se presenta en el recuadro 6.4.

Para poder determinar la magnitud de la inequidad entre hombres y mujeres en Honduras, y compararla con otros países, se utilizan los datos más actualizados que la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (HDRO, por sus siglas en inglés) publicó para el IDG, correspondientes al año 2008. A partir de estos datos, se puede construir una clasificación de países según el valor de este índice. Los primeros países en la clasificación son aquellos con menor inequidad de género, en cambio los últimos, son los que presentan mayor inequidad entre hombres y mujeres.

A nivel mundial, de acuerdo con el HDRO (s. f.), Honduras ocupa el puesto 88 de 135 países para los que pudo estimarse el IDG. En este contexto el país parece estar un poco alejado de aquellos que más inequidades de género presentan. Sin embargo, al enfocar el lente en la región de América Latina y el Caribe, cuyo contexto es similar al de Honduras, se observa que en términos relativos, el país comienza a estar a la zaga en esta materia, pues ocupa el puesto 18 de 24 países. Enfocando el lente en la región centroamericana,

GRÁFICO 6.10: Indicadores componentes del IDG a nivel nacional. 2009



1. El porcentaje de mujeres adolescentes embarazadas corresponde al año 2006, que es el año más reciente para el que se ha calculado este indicador.
Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

sólo Guatemala y Nicaragua tienen un IDG mayor al de Honduras. Este análisis comparativo lleva a concluir que todavía queda mucho por hacer en el país en materia de reducción de la inequidad entre hombres y mujeres.

A partir de datos provenientes de fuentes nacionales, en su mayoría del 2009, se ha estimado un IDG a nivel de país de 0.313. Por ser un valor más cercano a cero que a uno, se podría llegar a subestimar un poco la situación de desventaja social que las mujeres viven en el país. Sin embargo, al examinar cada una de las dimensiones que componen este Índice, se puede observar como en algunas de ellas la desventaja social para las mujeres es considerable.

El gráfico 6.10 muestra que de las dimensiones que componen el IDG, es en la política donde las mujeres encuentran mayores limitantes y se ven bastante rezagadas con respecto a los hombres. Para el caso, de acuerdo con los resultados de las elecciones generales del 2009, sólo el 5.9% de los 298 alcaldes del país son mujeres y el restante 94.1% son hombres. Asimismo, solamente el 20.6% de los puestos del Congreso Nacional, están ocupados por mujeres. Esta representación deficitaria de las mujeres en las altas jerarquías de las estructuras políticas, es un reflejo de la falta de voz que tienen las mujeres en la toma de decisiones a nivel de la comunidad, lo que debilita su participación ciudadana y, por tanto, la democracia del país.

Como se explica el Banco Mundial (2011, pág. 21), la escasa representación de las mujeres en el ámbito político, puede auto-perpetuarse, ya que las mujeres no tienen la oportunidad de demostrar su capacidad para ocupar puestos de mando. Esto a su vez, no permite que los votantes puedan juzgar la capacidad de una mujer como líder. Mientras no haya una proporción considerable de mujeres en puestos de liderazgo político demostrando sus reales capacidades, lo más probable es que se mantengan los mitos que tienen determinadas sociedades que la política es una actividad exclusiva de los hombres, o que las mujeres, son líderes menos eficaces que los hombres. Las mujeres se ven limitadas también en sus opciones de ascender a puestos de autoridad política por la tendencia a contar con redes de contactos menos diversificadas que las de los hombres.

Probablemente este patrón de baja participación femenina en la toma de decisiones de la comunidad se replica a nivel del hogar. Cuando la opinión de una mujer no es determinante a la hora de tomar decisiones en el hogar sobre los gastos, incluidos los dedicados a sus hijos e hijas, esto es una clara evidencia de su falta de capacidad de acción y decisión, lo que a la larga puede crear condiciones para la violencia doméstica. "La violencia es lo contrario de la libertad, una forma extrema de coacción que, por definición, niega la capacidad de acción y decisión" (Banco Mundial, 2011, pág. 20).

En la dimensión económica, existe también una brecha considerable entre hombres y mujeres. Según datos del 2009 mostrados en el mismo gráfico 6.10, mientras el 85.8% de los hombres entre 15 y 64 años de edad forman parte de la fuerza de trabajo, es decir, que tienen un empleo o buscan uno activamente, sólo el 47.8% de las mujeres en ese mismo rango de edad, lo hacen. En el 2002, las tasas de participación laboral fueron 88% y 40.3%, respectivamente, lo que evidencia el estancamiento de la participación laboral femenina en la década del 2000.

Las condiciones de empleo varían también entre mujeres y hombres. Por ejemplo, según estimaciones propias a partir de la Encuesta Permanente de Hogares del 2009, el 44% de las mujeres cuenta con un empleo asalariado y un 56% no tiene un empleo no asalariado, lo que las relaciona mayormente con el sector informal. En los hombres, la situación es inversa. El 52% son asalariados y el 48% son no asalariados. Hombres y mujeres tienden a trabajar en actividades económicas diferentes. Las mujeres se insertan principal-

mente en la rama terciaria (70%), especialmente el comercio y los servicios comunales. Los hombres, en cambio, trabajan, en primer lugar, en el sector primario o agrícola (47%) y en segundo lugar, en el sector terciario (42%), especialmente en el comercio y la construcción.

Como resultado de las diferentes condiciones en que se emplean mujeres y hombres, persisten las inequidades en cuanto a productividad e ingresos. Para el caso, en el 2009, tomando en cuenta sólo el sector terciario como ocupación principal, que es donde se encuentran insertas la gran mayoría de las mujeres, el ingreso promedio por trabajo de las mismas fue L. 5,263. En cambio, el ingreso promedio de los hombres, fue de L. 7,020. En el sector secundario, la diferencia de ingresos es mucho más grande, ya que los hombres percibieron en promedio L. 6,261 y las mujeres únicamente L. 3,438. El obtener menos ingresos por realizar un trabajo en condiciones similares, es una evidencia de las inequidades en que se desenvuelven las mujeres en el mundo laboral, lo que limita sus opciones de llevar una vida digna.

En cuanto a la dimensión educativa, las mujeres hondureñas han logrado un gran progreso al superar ligeramente a los hombres en los indicadores de cobertura, como lo es el porcentaje de población adulta (de 25 años y más) que cuenta con al menos una educación básica de 9 años de estudio (ver gráfico 6.10). Esto es resultado de un cambio de patrones de comportamiento del hogar. En el pasado, los padres preferían enviar a la escuela a los hijos varones, a los que se asignaban funciones de proveedor en el hogar. Hoy en día, los padres valoran por igual la educación de sus hijos y de sus hijas. A pesar de este avance en la paridad de género, es necesario reconocer que el nivel de escolaridad es aún muy bajo en Honduras y que el hecho de que más del 80% la población adulta hondureña no cuente ni siquiera con una educación básica completa, constituye un obstáculo a la productividad y al desarrollo humano del país.

La dimensión de salud reproductiva en el IDG incluye únicamente indicadores relacionados con las mujeres. Sin embargo, tal como se señala en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del 2010, es una dimensión que se ha incluido debido a la importancia intrínseca que tiene el bienestar de la mujer durante el parto y es, además, un claro indicador del lugar que ocupa la mujer en la sociedad (PNUD, 2010b, pág. 102).

En el caso de Honduras, por razones ya explicadas en el recuadro 6.4, solamente se ha podido incluir el indicador de embarazo adolescente. Sin embargo, es posible brindar alguna referencia de los datos de mortalidad materna a nivel nacional. Recientemente, la Organización Mundial de la Salud ha publicado estadísticas internacionales de indicadores de salud para varios países (World Health Organization, 2011). En dicha publicación, se estima que en Honduras murieron 110 madres por cada 100,000 nacidos vivos en el 2008. La misma publicación señala que en 2000, la misma tasa era de 160 muertes por cada 100,000 nacidos vivos. A partir de estos dos datos, se puede concluir que la situación de salud materna en Honduras, ha mejorado en la última década.

Refiriéndose al embarazo adolescente, los datos de la Encuesta de Demografía y Salud del 2005/2006, revelan que el 21.5% de las jovencitas entre 15 y 19 años ya eran madres o estaban embarazadas por primera vez. El porcentaje sube a un 46.3% cuando se trata de adolescentes sin ninguna educación, mientras que en las jóvenes con educación superior, el porcentaje es apenas del 2.2%, demostrando con ello que la educación es un factor que previene el embarazo adolescente.

De acuerdo con lo argumentado en el Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2008/2009, las consecuencias del embarazo adolescente giran en torno a dos aspectos principales: i) la salud de las involucradas y sus bebes, enfatizando su falta de preparación física y emocional así como los riesgos objetivos del parto, y, ii) los impactos económicos y sociales sobre el proyecto de vida de las adolescentes. Su condición de embarazo, hace que muchas mujeres jóvenes se vean excluidas de los mercados laborales. Desde una perspectiva de desarrollo humano, el énfasis en el análisis del embarazo adolescente, debe ser puesto en la privación de capacidades y oportunidades para el ejercicio pleno de la ciudadanía, el desarrollo humano y la capacidad de agencia transformadora de las jóvenes que experimentan esta situación (PNUD Honduras, 2009, pág. 208).

En cada una de las dimensiones del IDG, es también posible estimar pérdidas de potencial en desarrollo ocasionadas por las inequidades de género. Para el caso, a nivel nacional, la pérdida por inequidad de género en la dimensión de participación política, es equivalente al 62.8% y la pérdida en la dimensión del mercado laboral, es equivalente al 10.7%. La pérdida en la dimensión educativa es prácticamente nula (0.3%), debido a que hombres y mujeres presentan niveles equivalentes de cobertura educativa.

En el caso de la dimensión de salud reproductiva, no es posible hablar de una pérdida por

GRÁFICO 6.11: Pérdida de potencial en desarrollo en las dimensiones del IDG por departamento. 2009

Departamento	Pérdida por desigualdad de género en Mercado Laboral (Aml)	Pérdida por desigualdad de género en Participación Política (App)
Honduras	10.7	62.8
Ocotepeque	15.7	99.6
Intibucá	12.6	99.6
Colón	15.3	99.6
Lempira	17.3	88.3
Copán	11.8	87.1
Comayagua	14.8	86.2
La Paz	10.7	82.6
Olancho	21.3	75.1
Valle	13.6	71.6
El Paraíso	18.6	70.6
Yoro	11.9	64.0
Atlántida	9.8	56.3
Santa Bárbara	17.2	38.6
Francisco Morazán	5.6	41.9
Choluteca	10.4	36.0
Cortés	7.3	25.0

0.0 10.0 20.0 30.0 40.0 50.0 60.0 70.0 80.0 90.0 100.0

% de pérdida debido a la desigualdad de género

Pérdida por desigualdad de género en Mercado Laboral (Aml)
Pérdida por desigualdad de género en Educación (Ae)
Pérdida por desigualdad de género en Participación Política (App)
Pérdida por desatención en Salud Reproductiva (Asr)

Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (Ver Anexos Estadísticos).

inequidades de género, pero si de una pérdida en desarrollo debido a la desatención a la misma. Esta se ha calculado en 1.5%. En este caso, hay que recordar que únicamente se toma en cuenta el indicador de embarazo adolescente y no el de mortalidad materna, cuya inclusión seguramente aumentaría el valor de la pérdida. Desafortunadamente, esta inclusión no es posible, como ya se ha explicado, porque no existe una fuente de información reciente a partir de la cual se puedan realizar estimaciones desagregadas a nivel territorial.

Al incorporar la variable territorial al análisis se puede observar claramente que esta viene a reforzar la inequidad de género, pues existen ciertos departamentos donde las brechas entre hombres y mujeres son más amplias y, por tanto, las pérdidas en potencial de desarrollo son mayores. El gráfico 6.11 muestra los 16 departamentos de Honduras para los cuales se pudo estimar el IDG, ordenados de mayor a menor valor, y las pérdidas de potencial en desarrollo, debido a la inequidad de género en cada una de las dimensiones consideradas hasta ahora.

Es evidente que en todos los departamentos la

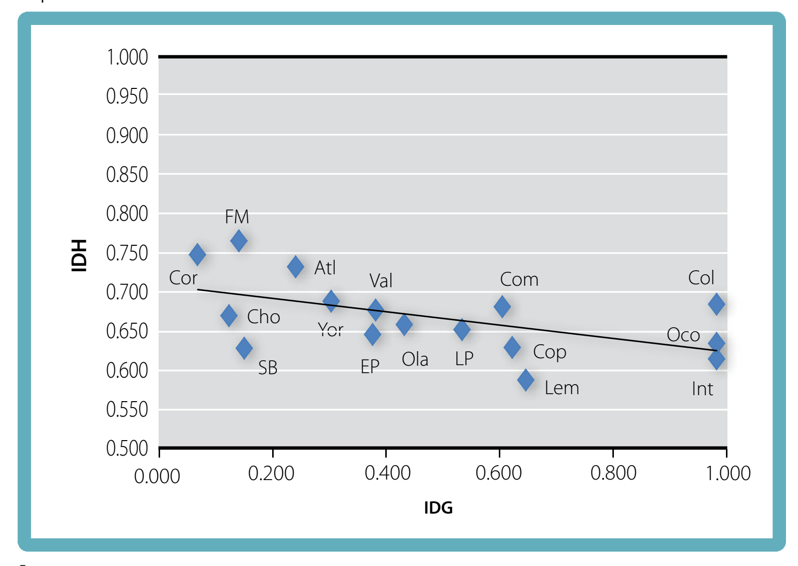
mayor pérdida por inequidad de género se da en la dimensión de participación política y esta se convierte en el mayor contribuyente del IDG. Los departamentos de Ocotepeque, Intibucá y Colón, que tienen los más altos valores de IDG, la participación política de la mujer es prácticamente nula, tanto en la figura de alcaldesas como de diputadas. Por lo tanto, la pérdida en esta dimensión es casi del 100%. Cortés, en cambio, tiene el menor valor de IDG debido, en gran parte, a que la pérdida en la dimensión de participación política es la más baja (25%), ya que el 40% de los diputados al Congreso Nacional de ese departamento son mujeres. No hay en ese departamento, ninguna alcaldesa.

La dimensión laboral ocupa el segundo lugar en pérdidas de potencial en desarrollo por inequidad de género en todos los departamentos. Sin embargo, esta pérdida presenta una gran variación pues en Olancho alcanza el 21.3% y en Francisco Morazán sólo es del 5.6%. Esto es el resultado de una mayor brecha de género en la tasa de participación en la fuerza laboral en Olancho, donde sólo el 33% de las mujeres y el 90% de los hombres están empleados o buscan empleo activamente. En Francisco Morazán, por el contrario, esta brecha se reduce, pues el porcentaje de mujeres en la fuerza laboral sube al 49% y el correspondiente a los hombres, baja a un 80%.

Las pérdidas en potencial de desarrollo en la dimensión educativa y de salud reproductiva, son significativamente menores que en las otras dos dimensiones y no rebasan el 5% en ninguno de los departamentos.

Para cerrar esta sección, hay que examinar qué tan fuerte es la relación entre el IDG y el IDH para los departamentos de Honduras. En efecto, la correlación entre ambas variables resultó significativa y negativa (coeficiente de Pearson =-0.547), lo que sugiere que aunque no es posible establecer un vínculo directo, si existe una tendencia a que los departamentos con mayor inequidad de género sean los que presentan menores niveles de desarrollo humano y viceversa (ver gráfico 6.12). Este resultado brinda una pauta para concluir que en el caso de Honduras, la hipótesis de que ambos tipos de inequidad se refuerzan, es cierta. Por tanto, la búsqueda de mejores niveles de desarrollo humano en todos los territorios del país, pasa necesariamente por reducir la inequidad de género. Una política pública orientar a fomentar el desarrollo humano, debería dar prioridad a este tema.

GRÁFICO 6.12: Relación entre el nivel de desarrollo humano y el IDG para los departamentos de Honduras. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

6.7 Pobreza multidimensional y su vínculo con la inequidad territorial

Como se mencionó en las primeras secciones de este capítulo, otra de las condiciones para que el país logre progresar en desarrollo humano de una forma equitativa, es que sus territorios y grupos caracterizados por la pobreza, logren superar esta situación que constituye una trampa de estancamiento.

Como se señala en CONEVAL (2009, pág. 7), "la pobreza, en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social. Aun cuando existe una gran variedad de aproximaciones teóricas para identificar qué hace pobre a un individuo, existe un consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de este concepto, lo cual reconoce que los elementos que toda persona necesita para decidir de manera libre, informada y con igualdad de oportunidades sobre sus opciones vitales, no pueden ser reducidos a una sola de las características o dimensiones de su existencia."

En Honduras, el indicador de pobreza más conocido y utilizado, tanto por entes oficiales como por el público en general, es el basado en una única dimensión del ingreso. Para construir dicho indicador, se define una línea de pobreza que equivale al mínimo ingreso que permite adquirir

una canasta de alimentos, bienes y servicios, considerados básicos para el bienestar de una persona. Esta línea es luego comparada con el ingreso per cápita de los hogares para determinar cuáles son pobres y cuáles no.

Esta tipología de medición de la pobreza, a pesar de ser útil, reconocida y aceptada mundialmente, tiene sus limitaciones. La principal consiste en que la pobreza, tal como se definió al inicio de la sección, es, en realidad, un fenómeno multidimensional que no puede ser entendido, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado a través del ingreso.

Tal como se señala en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del 2010, "las dimensiones de la pobreza van mucho más allá de la falta de ingresos, ya que también incluyen salud y nutrición inadecuadas, falta de educación y de conocimientos especializados, medios de sustento inapropiados, malas condiciones de vivienda, exclusión social y escasa participación. [...] Los indicadores basados en el dinero obviamente son importantes, pero también es necesario tener en cuenta las distintas privaciones y su superposición, en especial por la alta probabilidad de que los hogares que enfrentan múltiples carencias se encuentren en una situación peor de lo que sugieren las medidas de pobreza por ingresos" (PNUD, 2010b, pág. 105).

Las consideraciones anteriores han llevado a investigadores internacionales a desarrollar un nuevo tipo de medición, a la que se le ha denominado Índice Multidimensional de la Pobreza (IPM). Alkire y Santos, dos de las investigadoras que más han contribuido en la construcción de este índice para 104 países del globo, explican que el IPM evalúa la naturaleza y la intensidad de la pobreza a nivel individual, identificando como pobres a aquellos que padecen múltiples carencias. En consecuencia, la amplitud de su pobreza se mide por la amplitud de sus carencias. En este sentido, el IPM presenta una fotografía más clara de las condiciones de pobreza en que viven las personas. Se trata de la primera medición internacional de su tipo y puede ser utilizada como una herramienta analítica para identificar a los más vulnerables, mostrar las dimensiones en los que padecen carencias y ayudar a revelar las interconexiones entre las mismas. Esta medición es una valioso instrumento para que los tomadores de decisión se orienten en la priorización de los recursos públicos y en el diseño de políticas más eficientes (Alkire y Santos, 2010a, pág. 1).

Alkire y Santos (2010b, pág. 4), señalan que el IPM es un índice de pobreza aguda que refleja carencias en servicios rudimentarios y funcionamientos fundamentales para el ser humano. A pesar que se encuentra limitado por falta de disponibilidad de datos en muchas dimensiones de interés, el IPM devela un patrón diferente y complementario de pobreza que el brindado por el indicador de pobreza por ingresos, ya que mide directamente las carencias en un conjunto diferente de dimensiones.

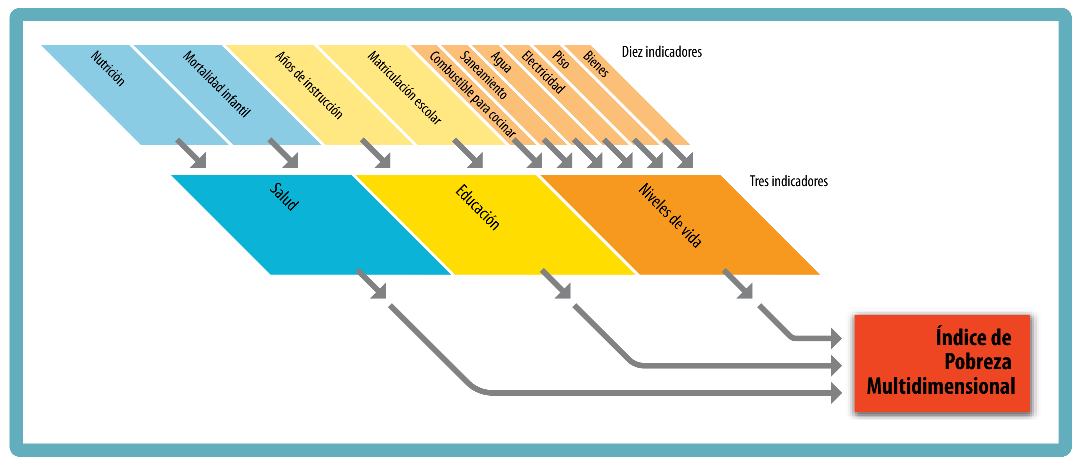
El IPM es el producto de dos datos: 1) la incidencia de la pobreza (H), es decir, la proporción de personas identificadas como pobres, y, 2)la intensidad de la pobreza (A), es decir, el número promedio de carencias que experimentan los hogares catalogados como pobres. Se trata de una medida fácil de calcular e interpretar. Es intuitiva y robusta.

La figura 6.1 muestra las dimensiones e indicadores utilizados para construir el IPM según la metodología internacional. Las dimensiones son las mismas que componen el IDH y se utilizan 10 indicadores de carencias en total. Cada dimensión tiene el mismo peso en el Índice y todos los indicadores de una misma dimensión tienen el mismo peso. El IPM revela la combinación de carencias que abaten a un hogar. Un hogar es catalogado como pobre multidimensional, si y sólo si, la suma ponderada de sus carencias, sin importar cuales sean estas, supera el 30% del total de indicadores considerados.

Para el presente Informe, el IPM se ha adaptado de acuerdo a la disponibilidad de datos nacionales, pues se requiere todos los datos para construir indicadores de carencias que provengan de una misma fuente o encuesta, para así poder evaluar cuántas carencias en total padece un mismo hogar. Esto constituye una limitante al momento de realizar el cálculo, pues es difícil encontrar una encuesta que recopile información en todas las dimensiones propuestas. Para poder presentar aquí datos del IPM recientes y desagregados a nivel territorial, se ha seleccionado la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de mayo del 2009, levantada por el INE.

Como ha quedado indicado, esta es la última encuesta de este tipo que cuenta con un tamaño de muestra de más de 20,000 hogares, el cual es apropiado para estimar indicadores de carencia por departamentos con un grado de confiabilidad adecuado. Encuestas de hogares de años más recientes también están disponibles, pero lamentablemente la muestra se ha reducido a alrededor de 7,000 hogares. Este tamaño es insuficiente para

FIGURA 6.1: Componentes del IPM según metodología internacional: 3 dimensiones y 10 indicadores



Nota: El tamaño de los recuadros refleja las ponderaciones relativas de los indicadores.
Fuente: (PNUD, 2010b, p. 107).

realizar estimaciones por departamentos que sean confiables.

Desafortunadamente, las encuestas de hogares no recogen datos de salud, por lo que los dos indicadores de esta dimensión no son tomados en cuenta a la hora de calcular el IPM en este Informe. El resto de las dimensiones, los indicadores y la metodología de cálculo, son muy similares a los utilizados internacionalmente, tal como se definen a continuación:[7]

1. Carencias evaluadas en la dimensión educativa (con una ponderación de 1/4 cada una)

- No tener primaria completa: Ningún miembro del hogar ha completado al menos 6 años de escolaridad.
- No asistencia escolar: al menos un niño en edad escolar no asiste a la escuela en los grados 1 al 9.

2. Carencias evaluadas en la dimensión de nivel de vida (con una ponderación de 1/12 cada una)

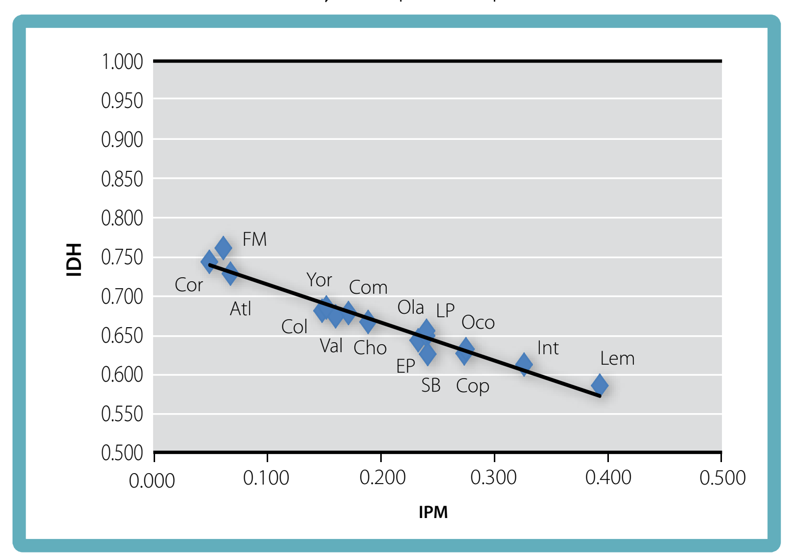
- Falta de electricidad: El hogar no cuenta con electricidad.
- Falta de agua potable: El hogar no tiene acceso a agua potable o tiene acceso a agua potable a más de 100m del mismo.
- Falta de saneamiento mejorado: El hogar no cuenta con saneamiento mejorado o lo tiene pero compartido con otro hogar.
- Piso de tierra: El piso de la vivienda es de tierra.
- Uso de combustible contaminante: En el hogar se cocina con leña, carbón o estiércol.
- Falta de bienes: No tiene auto ni tampoco más de dos de entre bienes como bicicleta, motocicleta, radio, refrigerador, teléfono o televisor.

Como se explica en PNUD (2010b, pág. 106), el IPM viene a sustituir al Índice de Pobreza Humana (IPH) que se publicaba en los Informes sobre Desarrollo Humano desde 1997. El IPH, expresaba las privaciones o carencias promedio de un país en salud, educación y nivel de vida, pero no permitía identificar a los pobres a nivel de individuos u hogares y a grupos más amplios. El IPM responde a estas limitaciones, al medir la cantidad de personas afectadas por carencias simultáneas y el número promedio de carencias que enfrentan.

De acuerdo a las estimaciones propias realizadas para este Informe basadas en el año 2009 (mostradas en el cuadro 6.7), el valor del IPM a nivel nacional resultó de 0.159. Esto es el resultado de que el 27.4% de la población habita en hogares identificados como pobres multidimensionales, es decir, que tienen 3 o más carencias básicas y que este grupo de personas pobres carecen en promedio del 57.9% de los indicadores básicos considerados en el cálculo.

Para entender mejor la magnitud del nivel de pobreza del país expresada por el valor del IPM, es útil una comparación del mismo en un contexto mundial y regional. De 103 países del mundo en desarrollo para los que se muestran datos del IPM en el sitio oficial de los Reportes sobre Desarrollo Humano (HDRO, s.f. accedido el 25/10/2011), Honduras ocupa la posición 47 en una clasificación del más al menos pobre. De entre los países de América Latina y el Caribe, Honduras es el

GRÁFICO 6.13: Relación entre el IDH y el IPM para los departamentos de Honduras. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

CUADRO 6.7: IPM, incidencia e intensidad de la pobreza multidimensional por departamento. 2009

Departamento	IPM	**Incidencia de la Pobreza a** (% personas que viven en hogares pobres)	**Intensidad de la Pobreza a** (% promedio de carencias entre los pobres)
Lempira	0.394	61.3	64.2
Intibucá	0.328	55.9	58.7
Ocotepeque	0.278	48.0	58.1
Copán	0.277	46.3	59.7
Sta. Bárbara	0.245	43.2	56.8
La Paz	0.244	42.1	58.1
Olancho	0.244	40.4	60.5
El Paraíso	0.237	40.3	58.8
Choluteca	0.194	35.0	55.6
Comayagua	0.177	30.6	57.9
Valle	0.166	30.6	54.3
Yoro	0.158	28.1	56.4
Colón	0.154	26.6	58.0
Atlántida	0.076	14.4	52.5
Fco. Morazán	0.069	12.1	57.2
Cortés	0.057	10.7	53.4
Honduras	**0.159**	**27.4**	**57.9**

Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

cuarto más pobre, después de Haití, Nicaragua y Bolivia, de un total de 18 países de la región para los que se pudo calcular el Índice.

Al interior de Honduras, el departamento con mayor nivel de pobreza, es Lempira, con un IPM de 0.394. Dicho valor resulta de multiplicar una incidencia de la pobreza de 61.3% por una intensidad de la misma del 64.2%. El departamento con menor IPM es Cortés (0.057), donde la pobreza multidimensional incide en el 10.7% de la población, la cual se encuentra privada en promedio del 53.4% de los indicadores básicos considerados. La clasificación del resto de los departamentos por su nivel de pobreza multidimensional, junto con la incidencia e intensidad de la pobreza en cada uno de ellos, se muestra en el cuadro 6.7.[8]

Los niveles de pobreza que presentan los departamentos hondureños, medidos por medio del IPM, se encuentran fuertemente correlacionados con su nivel de desarrollo humano, medido a través del IDH. El gráfico 6.13 muestra que se trata de una relación lineal casi perfecta (coeficiente de Pearson igual a -0.972), en la que a mayor nivel de pobreza corresponde un menor nivel de desarrollo humano y viceversa. Esta evidencia viene a reforzar el argumento que la pobreza, especialmente aquella medida en múltiples dimensiones, viene a convertirse en una trampa de estancamiento que obstaculiza el desarrollo humano. Desde el punto de vista de la política pública, este hallazgo es importante porque permite inferir que de no combatirse la pobreza que abate en mayor medida a ciertos territorios y grupos, se está condenando a los mismos a vivir rezagados, perpetuando de esta manera las brechas de inequidad por generaciones.

El IPM ofrece algunas ventajas analíticas a la hora de diseñar estrategias de combate a la pobreza, ya que además de poder desglosar el Índice por incidencia e intensidad, también puede determinarse la contribución que tiene cada tipo de carencia a la pobreza multidimensional total, lo que ayuda a los tomadores de decisiones a establecer prioridades. Por ejemplo, el gráfico 6.14 muestra que en el departamento de Cortés, los indicadores de la dimensión educativa son las carencias que tienen el mayor peso en el índice de pobreza, contribuyendo con más de un 50% al IPM total. Esto en parte refleja el peso relativo asignado a cada indicador, pues a pesar que a cada dimensión se le da el mismo peso en el índice total (1/2 a cada una), la dimensión educativa sólo tiene dos indicadores (implica un peso de 1/4 para cada uno), mientras que la dimensión de nivel de vida tiene 6 indicadores (implica un peso de 1/12 para cada uno).

Ahora bien, a pesar que los pesos relativos de los indicadores son los mismos para todos los departamentos, en Lempira y especialmente La Paz, la contribución de las carencias en la dimensión

educativa a la pobreza multidimensional se reduce a 42.9% y 35.7%, respectivamente. Esto demuestra una diferencia en la estructura de la pobreza multidimensional, que se debe a que en estos dos últimos departamentos, se presentan otro tipo de carencias en mayor proporción que en Cortés, como ser la falta de electricidad y viviendas con piso de tierra.

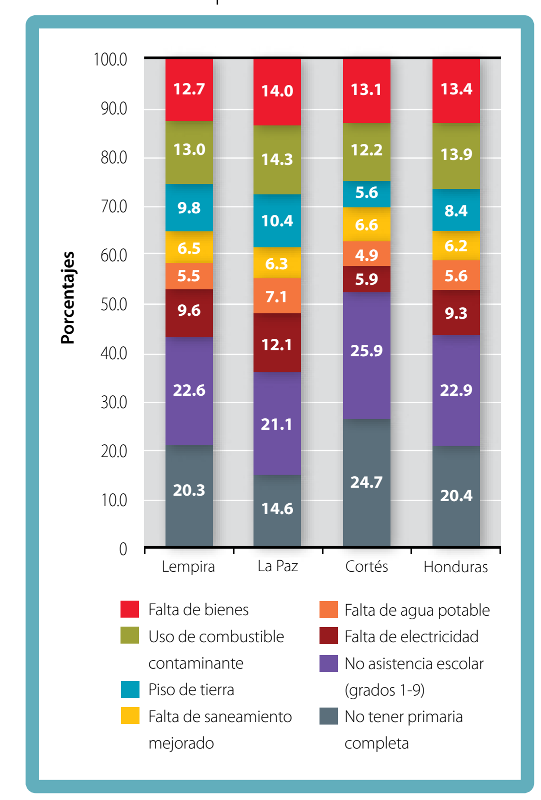
Como la metodología de cálculo del IPM parte del nivel micro, es decir de hogares e individuos, para efectos de análisis y diseño de política pública, también es posible determinar las proporciones de población pobre y carente en cada uno de los indicadores básicos. Al mismo tiempo se pueden comparar estas proporciones entre diferentes departamentos u otra unidad territorial para la que se pueda estimar el IPM, tal y como se muestra en el gráfico 6.15. Se recalca que, en este tipo de análisis no es conveniente sesgar las proporciones con las carencias de aquellas personas que no fueron identificadas como pobres, es decir, que padecen de solamente una o dos de ellas.

La tendencia es, en general, hacia una mayor carencia en los indicadores de nivel de vida: falta de bienes en el hogar como televisor, radio, refrigerador, etc.; el uso de leña, carbón o estiércol como combustible en la cocción de alimentos; falta de electricidad, etc. Sin embargo, la magnitud de las carencias es muy distinta para diferentes departamentos. Para el caso, en Cortés no hay más del 10% de la población que sea pobre y carente en ninguno de los indicadores, entre tanto que, en Lempira, alrededor del 60% de la población es pobre, vive en hogares con escasez de bienes y utiliza combustible contaminante.

Del gráfico 6.15 también vale la pena resaltar la diferencia que se da en los patrones de la pobreza multidimensional, a pesar que la magnitud de la misma sea muy similar. Tal es el caso de los departamentos de Santa Bárbara y La Paz. Ambos tienen un IPM de 0.24, pero en términos de carencias son bastante diferentes. Mientras que en La Paz, el 17.3% de la población es pobre y no tiene primaria completa, en Santa Bárbara este porcentaje sube al 26.8%. En La Paz, hay más población pobre, carente de electricidad (31.9%) que en Santa Bárbara (24.4%).

Otro aspecto de interés es la evolución de la pobreza multidimensional en el tiempo. Para poder realizar este análisis, se estimó un Índice de Pobreza Multidimensional para el año 2002.[9] Los porcentajes de incidencia e intensidad de la pobreza multidimensional del 2002 y el 2009 fueron comparados para determinar que hubo una reducción en el período. Los resultados se muestran en el gráfico 6.16.

GRÁFICO 6.14: Contribución relativa de cada tipo de carencia al IPM en departamentos seleccionados. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

En todos los departamentos incluidos en el análisis, se produjo una reducción en la incidencia e intensidad de la pobreza multidimensional. A nivel nacional, esta reducción fue para ambas medias, de alrededor de 7 puntos porcentuales entre los años de 2002-2009. La incidencia de la pobreza en el 2002 era de 34.6% y para el 2009 fue de 27.4%. Esto implica que entre ambos años, la incidencia de la pobreza se redujo a una tasa de alrededor un punto porcentual por año.

Al desagregar la reducción de la incidencia e intensidad de la pobreza por departamento en el período 2002-2009, se puede sostener que muchos de los logros en el combate a la pobreza multidimensional se han obtenido en departamentos como Lempira, Choluteca, La Paz y Valle, donde la incidencia de la misma se redujo en más de 12 puntos porcentuales. Sin embargo, la intensidad de la pobreza en estos departamentos, no logró reducirse en la misma magnitud (ver gráfico 6.16).

Hay departamentos en que la intensidad de

GRÁFICO 6.15: Porcentaje de población pobre y carente en cada indicador. Departamentos seleccionados. 2009

No tener primaria completa
No asistencia escolar (grados 1-9)
Falta de electricidad
Falta de agua potable
Falta de saneamiento mejorado
Piso de tierra
Uso de combustible contaminante
Falta de bienes
0
10
20
30
40
50
60
70
Lempira
Intibucá
Santa Bárbara
La Paz
Comayagua
Yoro
Cortés

Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

la pobreza se redujo más que la incidencia. En el departamento de Ocotepeque, por ejemplo, la reducción de la incidencia de pobreza fue de tan sólo 0.3 puntos porcentuales. Sin embargo, la intensidad de la misma logró reducirse en casi 6 puntos. Esto quiere decir que aunque prácticamente exista la misma cantidad relativa de pobres en el departamento, la agudeza de su pobreza disminuyó, pues a principios de la década carecían en promedio del 64% de los indicadores básicos y para el 2009 esa proporción se redujo al 56%. Otros departamentos que redujeron mucho más la intensidad que la incidencia de su pobreza fueron Intibucá y Cortés.

En conclusión, en esta sección se ha argumentado que la pobreza es en realidad un fenómeno multidimensional. En consecuencia, su medición debe abarcar mucho más dimensiones que sólo la de ingresos. Por esta razón, se propone un nuevo indicador de pobreza, el IPM, que ya está siendo utilizado a nivel internacional y complementa el indicador de pobreza basado en ingresos. Las estimaciones de pobreza a nivel nacional muestran que una considerable proporción de los hondureños viven en hogares con 3 o más carencias básicas. Esta proporción aumenta al máximo cuando se trata de departamentos como Lempira, Intibucá y Ocotepeque, que son los que tienen los mayores niveles de pobreza del país.

Además de permitir la distinción en magnitud de pobreza, el cálculo del IPM también permite distinguir las diferencias en patrones de pobreza para diferentes departamentos. En general, en la mayoría de los departamentos, la dimensión educativa es la que más contribuye al IPM total. Sin embargo, especialmente en departamentos con elevada pobreza multidimensional, se observó que las carencias en la dimensión de nivel de vida cobran mayor peso en la estructura del IPM, especialmente la carencia de electricidad, agua y un piso adecuado en las viviendas.

Finalmente, se evidenció que la pobreza es el gran causante de inequidades a nivel del desarrollo humano departamental ya que existe un vínculo muy claro entre ambos: a mayor pobreza, menor desarrollo humano. En consecuencia, para alcan-

zar mayores niveles de desarrollo humano a nivel departamental es necesario reducir la pobreza que abruma a determinados territorios o grupos generando inequidades territoriales que debían ser combatidas. Las evidencias muestran que tanto la incidencia como la intensidad de la pobreza multidimensional se redujeron en el período 2002-2009, lo cual es muy positivo, a pesar que el ritmo de reducción no fue muy alto. En este sentido, las ventajas analíticas que ofrece un indicador como el IPM, pueden ser utilizadas directamente como instrumento para afinar la política pública orientada a combatir la pobreza y las inequidades territoriales (ver, por ejemplo, recuadro 6.5).

6.8 Inequidad territorial y migración

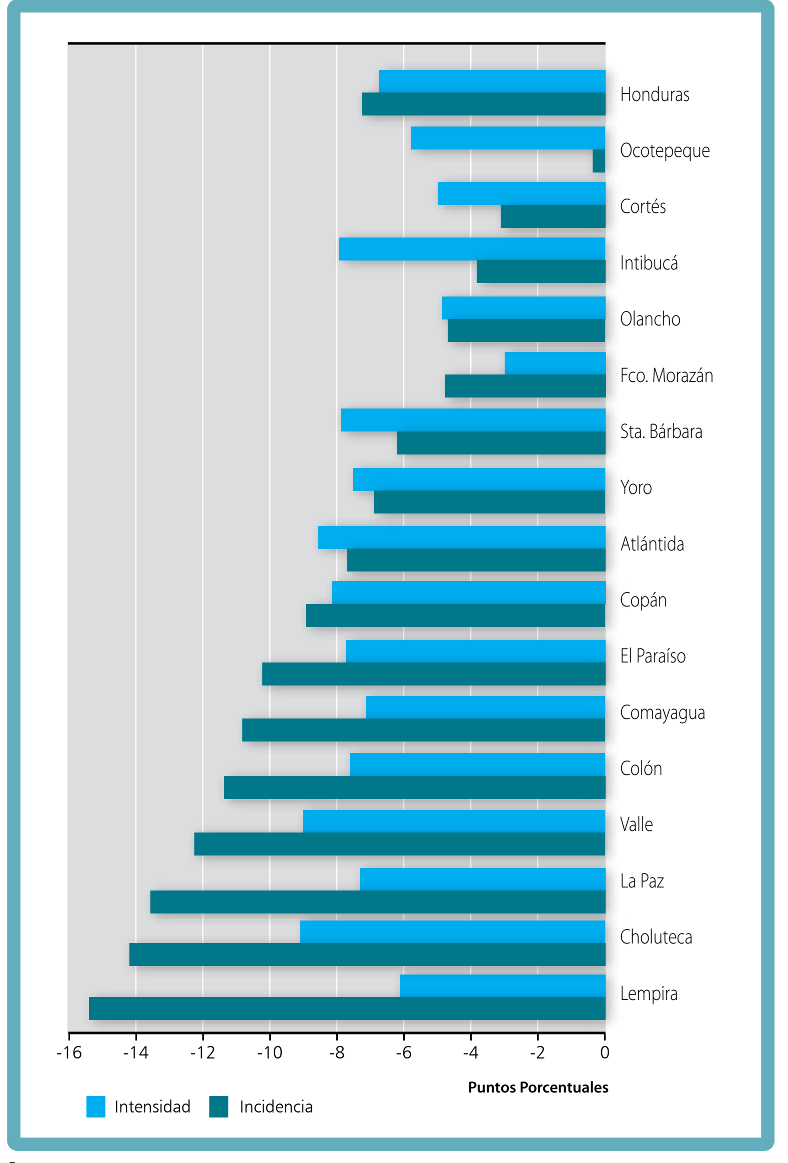
En los últimos años, un tema de gran discusión en el país ha sido el de la migración. En esta sección, se explora la relación que existe entre el fenomeno migratorio interno y la inequidad territorial en desarrollo humano.

Países como México, cuentan con estudios que prueban la relación de las corrientes migratorias con indicadores de desarrollo, como la educación y los ingresos (Soloaga y Lara, 2007). De esta manera, las personas emigran hacia las áreas más desarrolladas, que tienden a ser las urbanas, en busca de una válvula de escape a las condiciones de pobreza en que viven en las áreas deprimidas, que normalmente son las rurales.

Las Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) que realiza el INE en Honduras disponen de datos que permiten calcular un porcentaje de migración neta por cada uno de los 16 departamentos que cubren.[10] Estos datos de migración, pueden compararse con los datos del IDH, que mide el nivel de desarrollo humano de los departamentos. Existe una relación positiva entre ambas series de datos, tal como se muestra en el gráfico 6.17.

La correlación entre el IDH y el porcentaje de migración neta para los departamentos de Honduras en el 2009, resulta positiva y significativa (coeficiente de Pearson =0.790). Esto evidencia una tendencia, aunque no necesariamente un vinculo directo, que entre mayor sea el nivel de desarrollo humano de un departamento, mayor numero de personas serán atraidas a residir allí (migración neta positiva). Por el contrario, mientras menor es el desarrollo humano de un departamento, mayor es la probabilidad que su migración neta sea negativa, es decir, que salgan más personas que las que entran, ya que, por regla general, las personas migran en busca de mejores condiciones de vida.

GRÁFICO 6.16: Reducción de la incidencia y la intensidad de la pobreza multidimensional según departamentos. Período 2002-2009



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2001.

Como las áreas más desarrolladas tienden a ser las urbanas, las corrientes migratorias causadas por la inequidad territorial contribuyen a la llamada "crisis urbana", caracterizada por un crecimiento sin control de los habitantes de las ciudades. Estas concentran la mayor parte de las riquezas y oportunidades de un país y, a la vez, gran parte de sus males. Por ello, una de las ventajas de distribuir más equitativamente las oportunidades a nivel territorial, es precisamente evitar que muchas personas se vean obligadas a emigrar de las zonas rurales deprimidas a las grandes ciudades. Estas

GRÁFICO 6.17: Relación entre el desarrollo humano y la migración interna neta a nivel departamental. 2009

Fuente: Elaboración propia en base a INE. Base de datos de la EPHPM de mayo de 2009 y estimaciones del IDH.

últimas constituyen un foco de atracción que muchas veces falla en el cumplimiento de las expectativas de las personas que migran, quienes terminan padeciendo marginalidad, exclusión, exposición a la contaminación y crecimiento urbano caótico, tal como se señala en otros Informes sobre Desarrollo Humano (PNUD, 1990; PNUD Honduras, 1998). La cifra de crecimiento de la población urbana en Latinoamerica debida a la migración interna y la reubicación, fue, hasta los ochentas, de más de 30% (de Janvry y Sadoulet, 2004, pág. 4).

Sería importante poder investigar el impacto que tienen los migrantes en el desarrollo humano de los territorios donde se desplazan. Sin embargo, para esto se requiere mayor disponibilidad de datos en cuanto a las caracteristicas sociodemograficas de los migrantes, que permitan la realización de analisis más complejos como simulaciones de escenarios descontando el efecto de la migración para el cálculo del IDH. Lamentablemente, no se ha encontrado una fuente que provea datos confiables en esta materia para realizar este tipo de analisis para Honduras. Sin embargo, es posible sugerir algunas conclusiones a partir de estudios realizados en otros países de Latinoamérica.

Soloaga y Lara (2007) tomaron datos del censo mexicano del año 2000 y los flujos migratorios entre 1995 y el 2000, e hicieron simulaciones que permitieron el recalculo del IDH a nivel de estados, descontando el efecto de la migración interestatal. El recalculo fue hecho solo para los indicadores de educación e ingreso del IDH, ya que no se contaba con datos suficientes para un recalculo de la esperanza de vida.

Este estudio puso en evidencia que el factor más importante del impacto de la migración sobre el desarrollo humano, no es el número de migrantes en una entidad territorial, sino más que nada, la composición y caracteristicas de ese grupo de migrantes, por ejemplo, nivel educativo y socio-económico. Otro argumento destacable, es el hecho de que un determinado territorio receptor de inmigrantes puede mostrar un deterioro en su nivel de desarrollo humano a pesar de aplicar agresivas politicas públicas para combatir el desempleo o la pobreza por ejemplo, debido a que acaban por atraer pobres de territorios deprimidos, quienes al emigrar neutralizan los progresos alcanzados. En general se concluyó que la migración resultó negativa para la mayoría de los estados del país. Es decir que, en ausencia de migración interna, 26 de los 32 estados de México hubieran tenido un IDH mayor. Estos cambios en IDH fueron determinados básicamente por el indicador de ingresos.

RECUADRO 6.5: Pobreza Miltidimensional en las Regiones de Desarrollo de la Visión de País y el Plan de Nación ......*continúa*

En el 2008 se aprobó una reforma constitucional del artículo 329, que establecía que debía crearse una ley especial para que el desarrollo integral del país se realizase conforme a un proceso planificado y de cumplimiento obligatorio, reflejando así el deseo de muchos de los sectores de la sociedad hondureña, que venían trabajando desde años atrás en procesos de consulta, recogiendo las visiones y expectativas de los distintos grupos representativos del país.

A finales del 2009, dada la circunstancia política del momento, los candidatos a la Presidencia, el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, se dieron a la tarea de suscribir un compromiso de iniciar, a partir de la nueva administración gubernamental a instalarse en enero del 2010, un proceso de desarrollo planificado, orientado a concretar lo que se denominó una "Visión de País" al año 2038. Ello implicaba el establecimiento de principios, objetivos nacionales, lineamientos estratégicos y metas prioritarias, que deberán ser alcanzadas en dos fases: la primera después de 3 períodos de gobierno hasta el 2002, que se denomina Plan de Nación y la segunda fase en 4 períodos de gobierno más, al 2038, lo que completa la Visión de País. Finalmente la Ley que dio vida a dicha Visión se ratificó en el 2010.

Una de las etapas contempladas en el proceso de desarrollo establecido en la Visión de País/ Plan de Nación es la regionalización. De acuerdo con esta, las nuevas regiones geográficas de desarrollo debían ser definidas en función de las cuencas hidrográficas principales del país, considerando sus características, capacidades y necesidades particulares e integrando a la población de cada región como protagonista en la determinación de su propio desarrollo. Asimismo, también se establece claramente, que a pesar que la nueva regionalización debe incorporarse como un eje transversal a las políticas públicas promovidas desde el Gobierno, no sustituye la división política actual, ni exime de sus responsabilidades, deberes y derechos a las municipalidades ni a las mancomunidades.

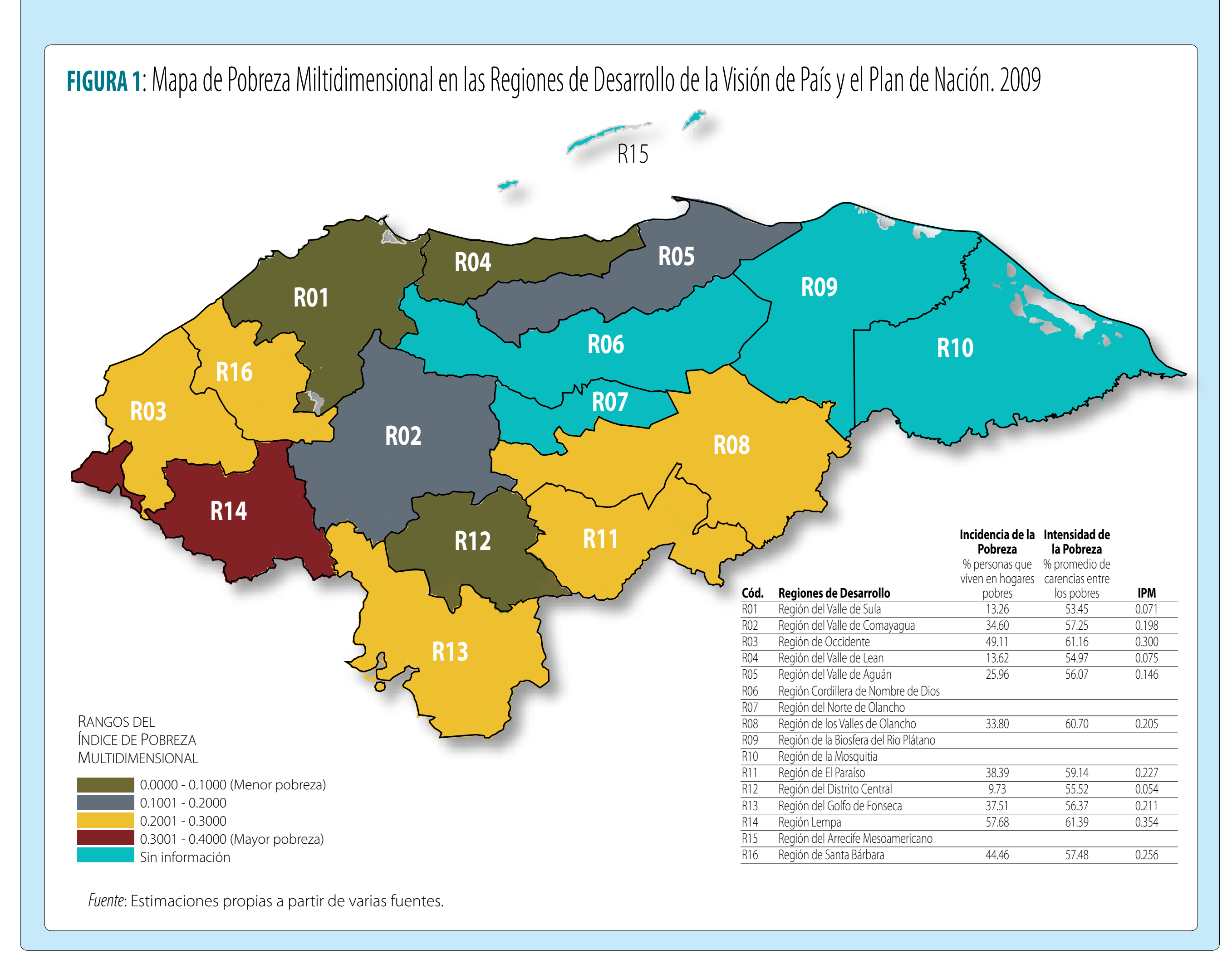
De acuerdo con el artículo 5 del proyecto de decreto de la Visión de País sometido al Congreso Nacional a principios de 2010, se crearon las Regiones de Desarrollo que se mencionan abajo.

- Primera Región o Región del Valle de Sula: comprende las cuencas hidrográficas de los ríos Ulúa, Chamelecón y Motagua;
- Segunda Región o Región del Valle de Lean o Caribe Hondureño: comprende las cuencas hidrográficas del Rio Aguan y del Rio Sico Paulaya;
- Tercera Región o de la Biosfera: comprende las cuencas hidrográficas de los ríos Patuca, Plátano, Coco o Segovia, Warunta, Nakunta, Cruta y Mocorón;
- Cuarta Región o Región Sur: comprende las cuencas hidrográficas de los ríos Choluteca, Goascorán, Nacaome, Negro y Sampile;
- Quinta Región o Región Lempa: comprende la cuenca hidrográfica del Rio Lempa; y
- Sexta Región o del Arrecife Mesoamericano: comprende las Islas de la Bahía.

A su vez se establece en ese mismo proyecto de decreto que las Regiones de Desarrollo se sub-dividirían en sub-regiones, atendiendo a características socio-económicas comunes, potencialidades, ventajas comparativas, factores geográficos, entre otros.

Tomando en consideración todos estos ele-

FIGURA 1: Mapa de Pobreza Miltidimensional en las Regiones de Desarrollo de la Visión de País y el Plan de Nación. 2009



Cód.	Regiones de Desarrollo	Incidencia de la Pobreza % personas que viven en hogares pobres	Intensidad de la Pobreza % promedio de carencias entre los pobres	IPM
R01	Región del Valle de Sula	13.26	53.45	0.071
R02	Región del Valle de Comayagua	34.60	57.25	0.198
R03	Región de Occidente	49.11	61.16	0.300
R04	Región del Valle de Lean	13.62	54.97	0.075
R05	Región del Valle de Aguán	25.96	56.07	0.146
R06	Región Cordillera de Nombre de Dios			
R07	Región del Norte de Olancho			
R08	Región de los Valles de Olancho	33.80	60.70	0.205
R09	Región de la Biosfera del Rio Plátano			
R10	Región de la Mosquitia			
R11	Región de El Paraíso	38.39	59.14	0.227
R12	Región del Distrito Central	9.73	55.52	0.054
R13	Región del Golfo de Fonseca	37.51	56.37	0.211
R14	Región Lempa	57.68	61.39	0.354
R15	Región del Arrecife Mesoamericano			
R16	Región de Santa Bárbara	44.46	57.48	0.256

Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes.

Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno de Honduras (2010) y Sistema Nacional de Información Territorial (2010).

mentos que establece la ley, la Dirección General de Ordenamiento Territorial adscrita a la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, entidad que coordina el proceso de planeamiento y regionalización, agrupó los 298 municipios de Honduras en 16 Regiones de Desarrollo, como se lista a continuación:

- R01- Región del Valle de Sula
- R02- Región del Valle de Comayagua
- R03- Región de Occidente
- R04- Región Valle de Lean
- R05- Región del Valle de Aguan
- R06- Región de la Cordillera de Nombre de Dios
- R07- Región del Norte de Olancho
- R08- Región de Valles de Olancho
- R09- Región de la Biosfera del Rio Plátano
- R10- Región de la Mosquitia
- R11- El Paraíso
- R12- Distrito Central
- R13- Golfo de Fonseca
- R14- Rio Lempa
- R15- Arrecife Mesoamericano
- R16- Santa Bárbara

Debido a lo reciente del establecimiento de las nuevas Regiones de Desarrollo, y a la débil infraestructura estadística con que cuenta el país, son escasos los indicadores estadísticos que se han generado para dichas regiones. En este sentido, se ha querido contribuir a la Visión de País y al Plan de Nación brindando un estimado del IPM para las nuevas Regiones de Desarrollo, dado que los indicadores de pobreza, especialmente en los países en desarrollo, resultan fundamentales para medir la eficacia con que el Estado está llevando a cabo el proceso de desarrollo. Como se ha planteado, erradicar la pobreza deja la vía libre para promover el desarrollo humano de los países o territorios dentro de los países.

La base para el cálculo del IPM desagregado por Regiones de Desarrollo siguen siendo las Encuestas de Hogares levantadas por el INE. Infortunadamente, como la muestra de estas encuestas se diseña en base a los departamentos y no a las nuevas regiones, existen limitaciones de datos para estimar el IPM para 5 de las 16 Regiones. En el caso de las Regiones 10 y 15, coinciden con los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía, en los que no se levanta la encuesta de hogares y por tanto no hay ninguna información para estimar indicador alguno. En el caso de las Regiones 6, 7 y 9, el problema es que el número de hogares de estas regiones que caen en la muestra es muy escaso, lo que imposibilita realizar estimaciones lo suficientemente confiables.

Los resultados de las estimaciones del IPM por Regiones de Desarrollo se muestran en el mapa de la Figura 1. En el mapa se observa claramente que de las regiones con información disponible, la Región Lempa (14) es la más deprimida, con un IPM de 0.354, una incidencia de la pobreza del 57.68% y una intensidad de la misma de 61.39%. Se trata de un resultado esperado, ya que esta Región alberga municipios de los departamentos más pobres: Lempira, Intibucá y Ocotepeque, además de algunos municipios de La Paz. En el otro extremo, la Región del valle de Sula (1), del valle de Lean (4) y la del Distrito Central (12), son las que presentan menores niveles de pobreza con un IPM menor a 0.100 e incidencias de pobreza menores al 15%.

Dada la pretensión, a partir de este período de gobierno, de basar el proceso de planeación y desarrollo bajo la nueva estructura regional, se considera que las estimaciones de pobreza aquí presentadas vendrán a contribuir en la elaboración de una línea base de indicadores de desarrollo que permitan dar seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en la Visión de país y el Plan de Nación.

Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno de Honduras (2010) y Sistema Nacional de Información Territorial (2010).

Otros estudios en América Latina, comprueban que la migración rural-urbana ha contribuido a desplazar la pobreza a los sectores urbanos. A pesar de este hecho, la pobreza rural sigue siendo elevada. Esto le concede el carácter de urgencia a la búsqueda de mecanismos efectivos para mejorar las condiciones de vida en las áreas rurales, especialmente en materia de ingresos (de Janvry y Sadoulet, 2000, págs. 407–408).

También resultaría interesante explorar la relación entre la inequidad territorial en desarrollo humano humano y la migración externa, para indagar si son los lugares con mayores o menores niveles de desarrollo humano de donde salen más emigrantes hacia el exterior. Desafortunadamente, no existen hasta este momento, datos confiables que permitan acometer estudios de esta naturaleza.

6.9 Incidencia del gasto público en la inequidad territorial

El último Informe sobre Desarrollo Humano de México plantea que "aunque el bienestar individual no es la simple acumulación de recursos, los provistos por el gasto gubernamental o gasto público pueden ampliar directa o indirectamente el conjunto de oportunidades de vida para los individuos, lo que en último término es uno de los elementos constitutivos del desarrollo humano" (PNUD México, 2011, pág. 35). En este sentido, el gasto público es un valioso instrumento de que dispone el Estado para contribuir a la disminución de las inequidades y por ende, al desarrollo humano del país.

Es importante señalar que, tal y como se argumenta en el Informe de PNUD México, el gasto público es solamente un medio para un fin y de ninguna manera representa en sí mismo el bienestar de las personas. Desde una perspectiva de desarrollo humano, el gasto público debería tener, un fuerte impacto en el desarrollo de capacidades fundamentales para las personas como la salud, educación e ingresos suficientes para llevar una vida digna.

Sin embargo, no siempre el gasto público se distribuye de una manera equitativa y termina influyendo negativamente al incrementar los parámetros de inequidad territorial existentes. Una corroboración de esto se encuentra al revisar los hallazgos de varios estudios realizados bajo el patrocinio del Banco Mundial (World Bank, 2005b). Uno de estos estudios ofrece evidencia que en algunos casos las inequidades territoriales

son motivadas por la política pública. En el caso de China, por ejemplo, existe polarización entre la zona interior y la costera, motivada por los patrones de desarrollo industrial, apertura comercial e inversión gubernamental en las regiones costeras. Resultados similares se encontraron para Perú, al poner en evidencia que el gasto público promedio per cápita era mayor en las tierras altas que en las zonas costeras.

Otro ejemplo sacado de este Informe es un estudio que demuestra que en países como Bangladesh las áreas más pobres son aquellas que tienen una menor provisión de infraestructura esencial. Esto evidencia que el gasto público en infraestructura no es equitativo y que, en consecuencia, existe un desigual acceso a caminos, electricidad, agua, comunicaciones, etc., a lo largo de los territorios, lo que impacta negativamente en sus potencialidades de desarrollo humano. Para las personas que residen en las áreas rezagadas, la falta de acceso a servicios de infraestructura trae consigo importantes limitaciones en materia de oportunidades económicas.

Existen muchas variables importantes a considerar en un análisis del gasto público. Entre ellas se encuentran su magnitud, su distribución, su eficiencia y eficacia. Sin embargo, debido a la disponibilidad de información, el presente Informe se concentrará en examinar si su distribución territorial a nivel de municipios es equitativa (una aproximación al análisis de la eficiencia y eficacia del gasto público se presenta en el recuadro 6.6). Una distribución equitativa del gasto público en sectores como el de salud, la educación, y la infraestructura es el punto de partida para comenzar a reducir el impacto de las inequidades territoriales en el desarrollo humano del país.

Existen dos principios de equidad que deben ser considerados al examinar la distribución de los recursos. El primero, es el de equidad vertical, que consiste en tratar de manera distinta a los diferentes, favoreciendo a los que se encuentran en una posición de desventaja para tratar de nivelar sus oportunidades. El otro, es el de equidad horizontal, que implica tratar de la misma forma a los que son iguales, asignándoles similar cantidad de recursos.

Para aplicar estos principios debe identificarse una variable que mida el nivel de bienestar de los municipios para saber si estos son iguales o diferentes. Una variable tal podría ser el ingreso. Sin embargo, desde una perspectiva de desarrollo humano, dicha variable de referencia debe ir más allá del ingreso y considerar las capacidades de las personas. En este sentido, la variable utilizada para ordenar los niveles de bienestar de los municipios y sobre todo, sectores específicos como salud y educación, es el IDH y sus índices componentes.

Para contar con información de los montos del gasto público a nivel municipal, se contrató una consultoría para compilar estos datos en una base ordenada en varios sectores considerados fundamentales para el desarrollo humano: Salud, Educación, e Infraestructura Productiva (éste último incluye los subsectores de energía, comunicaciones y transporte). Asimismo, se incluyeron en esta base de datos, los montos de las transferencias del Gobierno Central y los subsidios otorgados por otras instituciones del sector oficial a los municipios.

RECUADRO 6.6: Una mirada a la eficiencia y eficacia del gasto público

Para conocer en una primera aproximación acerca de la efectividad y la eficiencia del gasto público, es útil examinar la relación entre gasto corriente, subsidios, capacidad de ahorro e inversión pública.

En el período 2000-2007, según datos del FMI, el gasto corriente en Honduras osciló cerca del 25% del PIB, bastante en línea con otros países del región latinoamericana como Bolivia, Panamá y Costa Rica. Sin embargo, la composición del gasto corriente en Honduras puede resultar inadecuada por el peso del renglón de sueldos y salarios, incluyendo aportes patronales, que representan más de la mitad del gasto corriente, según cifras de los últimos años publicadas por la Secretaría de Finanzas.

En el 2008 la partida de sueldos y salarios representó un 42% del gasto total del Gobierno y un 9,1% del PIB. De este total, el 57% corresponde al pago de los maestros y el 18% al de los médicos, enfermeras y personal auxiliar de la salud. Sumados, el gasto en remuneraciones en los sectores Educación y Salud representa el 6,7% del PIB. En términos comparativos, este gasto puede considerarse alto y además es insostenible.

En Chile, por ejemplo, con una mayor cobertura educativa y de salud que la de Honduras, los gastos en sueldos y salarios, más contribuciones a fondos de pensiones y salud, en el 2008 ascendieron a 4% del PIB. Sumando las subvenciones educacionales que van a salarios (2,2% del PIB), se llega a un 6,2% del PIB, es decir, dos tercios de lo que gasta en remuneraciones el estado hondureño.

Según SEFIN, el gasto en salarios aumentó un punto del PIB en 2007, lo cual es muy inusitado. El relativamente alto gasto en salarios ha impedido que el gobierno pueda dirigir los recursos liberados por la reducción de la deuda, a mayor inversión pública.

Por otra parte, el gasto público destinado a subsidios generalizados también resulta ineficiente, ineficaz y errático. Ineficientes porque tienen un alto costo (US$ 226 millones o 1,6% del PIB en el 2008), ineficaces porque no están dirigidos a hacer avanzar la lucha contra la pobreza y alcanzar los objetivos del Milenio y erráticos, porque dependen de la capacidad financiera del Estado en un año determinado.

La política de subsidios que se ha seguido en años anteriores, en casos como la electricidad y el combustible, es altamente regresiva. Por ejemplo, el FMI estima que en el año 2006, el 55.4% del total del subsidio a la electricidad benefició al quintil de mayores ingresos, en tanto que al quintil de menores ingresos, sólo llegó el 0.9% del total. Esta situación es consistente con la "captura del Estado" por parte de los grupos de presión.

En general, cuando se subsidia empresas públicas de servicios para cubrir pérdidas generadas, ya sea por políticas tarifarias inadecuadas, o pérdidas en los sistemas de distribución, o por no cobrar por los servicios prestados, o por mantener niveles de empleo excesivos, se distorsionan los incentivos para que las empresas operen con eficiencia. Adicionalmente, este tipo de subsidios a empresas públicas de servicios, no van focalizados a los grupos de menores ingresos, ya que en los países en desarrollo los que tienen acceso a los servicios públicos, son generalmente los grupos de mayores ingresos, pues la cobertura no alcanza a los grupos pobres del campo y la ciudad.

Por último, el costo alternativo para el gobierno es que gasta recursos en subsidios que podrían ser destinados a inversión. Es decir, la inversión se reduce tanto por el lado de la empresa pública como por el lado del gobierno.

Fuente: Basado en Escobar (2010, págs. 19-22).

RECUADRO 6.7: Limitaciones de la información del gasto público

La información del gasto público desagregada a nivel de municipios en las instituciones públicas es muy limitada. Esto se explica porque la información de datos electrónicos del sector público comienza en el período 2006-2007. No obstante, para los años anteriores, es posible realizar estimaciones en base a la tendencia y desempeño histórico de las estadísticas primarias disponibles.

En general, el trabajo de recopilación de una base de datos del gasto público ha sido complicado. La mayoría de las instituciones del Estado, incluyendo las descentralizadas, no cuentan con una unidad de análisis estadístico que lleve a cabo un proceso de revisión y depuración de datos. Por ello muchas de las cifras presentadas no resultan congruentes. Este caso, se presenta particularmente en la Secretaria de Obras Públicas, Transporte, y Vivienda y la Secretaria de Educación.

Fuente: Basado en Araque (2010).

Los datos compilados que se usan en el análisis corresponden al 2009.[11] El valor total de los montos ejecutados en cada sector corresponden a las cifras publicadas por la Secretaría de Finanzas (SEFIN). Sin embargo, los montos desagregados por municipio corresponden a estimaciones propias ya que los registros oficiales no disponen de esta información. Los detalles acerca de la compilación de la base de datos del gasto público y como se hicieron las estimaciones a nivel municipal se presenta en los Anexos Metodológicos, Consultoría B. Algunas limitantes que se presentaron en la recopilación de esta información se presenta en el recuadro 6.7.

Como se aclaró anteriormente, el gasto público priorizado en este análisis corresponde a aquellos sectores visiblemente más alineados con las dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación e infraestructura productiva. También se considera, como un renglón aparte, el gasto descentralizado, es decir, los montos de transferencias directas y algunos subsidios que el Gobierno Central confiere a las municipalidades, pues una proporción considerable de estos fondos normalmente se invierten en proyectos de infraestructura. A la suma de todos estos montos, se le ha denominado en este Informe Gasto Público en Desarrollo Humano.

El cuadro 6.8 muestra los montos del gasto público ejecutado por el gobierno central y algunas entidades descentralizadas en los sectores antes mencionados en el 2009. El gasto público en todos estos sectores fundamentales para el desarrollo humano, totalizó un poco más de 56 mil millones de Lempiras, lo que representó un 21% del Producto Interno Bruto de ese mismo año.

Específicamente para el sector salud, la Secretaría de Salud ejecutó un gasto de Lps. 9,836 millones. En relación al PIB, esto representó un 3.7%. De acuerdo con datos de la CEPAL (CEPAL, s.s., consultado el 13/09/2011), este valor relativo, se encuentra por debajo de lo gastado por Costa Rica y El Salvador en ese mismo año (6.6% y 4.0%, respectivamente), similar a lo gastado por Nicaragua en el 2008 (3.7%) y por encima de lo gastado por Guatemala (1.4%). De acuerdo con los datos disponibles, Cuba es el país latinoamericano que destina un mayor gasto público (en relación al PIB), a salud (10.6%).

Del total del gasto público ejecutado en el sector salud en el 2009, el 17.6% procedía de fuentes internacionales de financiamiento, ya sea donaciones o préstamos. Un 52.7% del total del gasto se destinó al pago de sueldos y salarios, tanto de personal administrativo, como del personal de asistencia médica que opera en los centros públicos de atención a la salud.

La Secretaría de Educación ejecutó en 2009 de Lps 18,814 millones de Lempiras (sin tomar en cuenta las transferencias de esa Secretaría a otros entidades educativas como la UNAH que fueron de alrededor de Lps. 3,191 millones). El gasto público en educación representó ese año el 7% del PIB, valor que se encuentra por encima de lo que otros países centroamericanos gastaron ese mismo año o el 2008: Costa Rica, 6.3%; El Salvador, 3.6% y Guatemala, 3.2%. De los países para los que CEPAL tiene cifras, únicamente Cuba tiene un gasto público relativo al PIB en educación superior al de Honduras con 13.6% (CEPAL, s. f. consultado el 13/09/2011).

Un 10% del monto total ejecutado en educación proviene de fuentes internacionales en la forma de donaciones o préstamos y un 78.5% del total del gasto se destina a pago de sueldos y salarios, principalmente de los docentes diseminados en todos los centros educativos del país. Desagregando por niveles educativos, se estima que un 8.75% del total se destina a la educación pre-básica, un 67.2% a la educación básica y un 24.0% a la educación media.

En el sector de infraestructura productiva, la ENEE es la entidad que más gasto público ejecutó en el 2009 con Lps. 14,394 millones, de los cuales la mayor parte se utilizó en la compra de energía térmica y el resto en pago de salarios al personal administrativo y técnico, y en inversiones de capital.

Del presupuesto del Estado ejecutado en 2009, Lps. 2,015 millones fueron transferidos

CUADRO 6.8: Gasto público en sectores fundamentales para el desarrollo humano. 2009

Monto Ejecutado	Monto Ejecutado (Millones de Lps.)	En relación al PIB (%)	Fondos Internacionales (%)	Partida de Sueldos y Salarios (%)
Salud (SS)	9,835.52	3.7	17.6	52.7
Educación (SE)	18,814.46	7.0	10.0	78.5
Infraestructura Productiva				
SOPTRAVI	5,563.07	2.1	22.5	5.4
Fondo Vial	1,390.20	0.5	0.0	18.2
ENEE	14,394.11	5.4	0.4	7.5
HONDUTEL	4,336.26	1.6	0.0	34.2
Gasto Descentralizado (Transferencias y Subsidios del Gob. Central a municipalidades)	2,014.76	0.8	nd	nd
Total	**56,348.38**	**21.0**		

Nota: nd: datos no disponibles.
Fuente: Elaboración propia en base a Araque (2010). Ver Anexos Metodológicos para más detalles.

a las corporaciones municipales. Un 5.9% del total corresponden a subsidios. El 94.1% restante corresponde al cumplimiento de la Ley de Municipalidades (Decreto 134-90), en la que se establece que Gobierno Central está obligado a transferir el 5% de los Ingresos Tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, como una medida de fortalecimiento a la descentralización del Estado.

Bajo este marco contextual del gasto público realizado en sectores fundamentales para el desarrollo humano en el 2009, queda por contestar la pregunta clave de esta sección: ¿se distribuye equitativamente el gasto público en cada uno de los sectores priorizados? O en otras palabras, ¿es el gasto público un instrumento que contribuye a la disminución de la inequidad territorial, o por el contrario, se convierte en un instrumento que profundiza las brechas territoriales de inequidad?

Para contestar dicha pregunta se debe examinar la concentración del gasto público, es decir, la proporción de gasto asignado a distintas porciones de la población. Si el porcentaje de gasto asignado a los grupos en desventaja es superior a su tamaño relativo dentro de la población, esto significa que hay una distribución progresiva del gasto, favoreciendo la equidad vertical. En cambio, si el porcentaje de gasto asignado a los grupos en desventaja es inferior a su tamaño relativo dentro de la población, esto significa que hay una distribución regresiva del gasto, lo cual no favorece la equidad, sino que por el contrario, amplia las brechas de inequidad.

El cuadro 6.9 ayuda a evaluar la distribución del gasto público entre los municipios agrupados según quintiles de desarrollo humano. Cada uno de los cinco quintiles agrupa alrededor de 60 municipios según su nivel de desarrollo humano, pero difieren en proporción de población. Por ejemplo, el quintil 1, donde están los municipios con los valores más bajos de IDH, sólo agrupa al 9.3% de la población. En cambio, el quintil 5 abarca los municipios con IDH más alto, como el Distrito Central, San Pedro Sula, La Ceiba, etc. Estos últimos tienden a ser los más poblados. Por ello, este quintil representa el 55.9% de la población total del país.

Vale la pena recordar que la inequidad también se presenta dentro de cada municipio. Hasta ahora la tendencia ha sido que en la medida que se examinan porciones más pequeñas de territorio o población, se observan mayores inequidades. Por ello, a pesar que la mayor parte de la población se concentra en los municipios con desarrollo humano más alto, de ninguna manera, esto significa que todas las personas dentro de ellos gozan del mismo nivel de bienestar. Si los datos nos permitieran estimar valores de IDH para comunidades dentro de los municipios, como por ejemplo, barrios o colonias en una ciudad como San Pedro Sula, se observaría que algunos tienen un alto desarrollo humano y otros un bajo desarrollo humano.

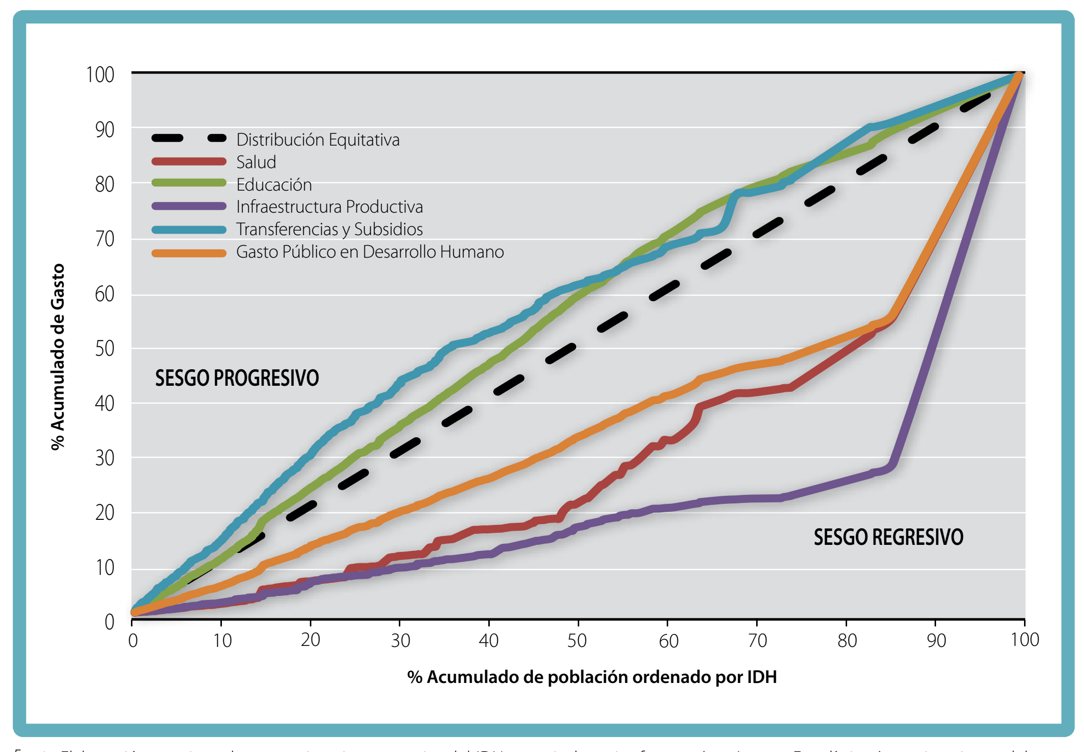
Siguiendo con los datos mostrados en el cuadro 6.9, se pueden observar signos de regresividad en la distribución del gasto en salud e infraestructura productiva, pues a pesar que en el quintil inferior de desarrollo humano se encuentra el 9.3% de la población, la proporción de gasto correspondiente a la población de estos municipios no superó el 2% en ninguno de los dos casos. Por el contrario, la proporción de gasto asignada a la población de los

CUADRO 6.9: Distribución de gastos públicos en los sectores fundamentales para el desarrollo humano por quintiles de IDH. 2009

Quintiles municipales de Desarrollo Humano	Población Total (% de habit.)	Gasto Público en Sector Salud	Gasto Público en Sector Educación	Gasto Público en Infraestructura Productiva (% del monto total)	Gasto Descentralizado (Transferencias del Gobierno Central y Subsidios)	Gasto Público en Desarrollo Humano
Q IDH 1 (Inf)	9.3	1.6	9.4	1.7	12.6	4.7
Q IDH 2	8.0	3.4	10.8	2.3	13.2	5.7
Q IDH 3	9.9	3.7	10.8	3.5	13.0	6.3
Q IDH 4	16.8	7.4	19.8	5.3	16.5	10.9
Q IDH 5 (Sup)	55.9	83.9	49.2	87.2	44.7	72.4
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones propias del IDH a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos) y estimaciones del gasto público por municipios en Araque (2010). Ver Anexos Metodológicos para más detalles.

GRÁFICO 6.18: Concentración del gasto público en los sectores fundamentales para el desarrollo humano. 2009



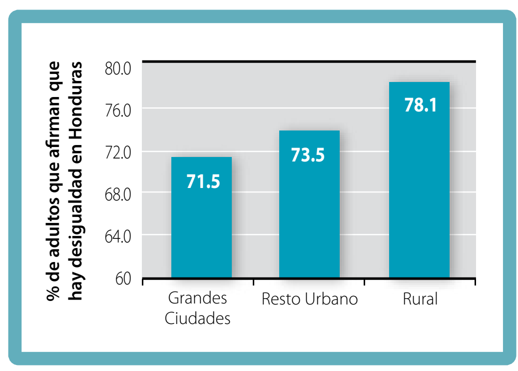
Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones propias del IDH a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos) y estimaciones del gasto público por municipios en Araque (2010). Ver Anexos Metodológicos para más detalles.

municipios del quintil superior, supera el 80% en ambos sectores, a pesar que la proporción correspondiente de la población no rebasa el 60%.

El gasto en el sector de educación y las transferencias y subsidios a las municipalidades, si muestran proporciones de gasto más o menos similares a las correspondientes de la población en cada uno de los cinco quintiles, lo que indica una distribución mucho más equitativa del gasto en estos dos ámbitos.

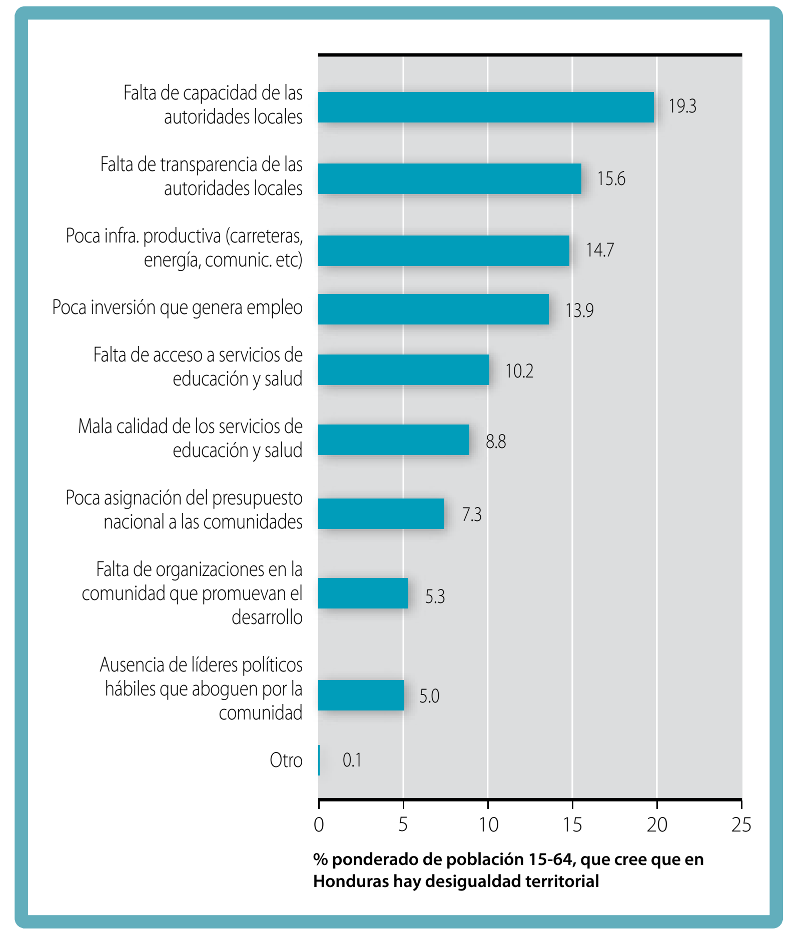
Para tener una medida mucho más precisa que indique si la concentración del gasto es progresiva o regresiva, se hizo uso de un indicador mostrado en el Informe sobre Desarrollo Humano México, 2011: el coeficiente de concentración (CC). "El CC es un indicador cuyos valores pueden ir de -1 a 1. Si todo el gasto se concentrara en quienes están en la peor situación (máxima progresividad), el CC sería igual a -1, lo que indicaría un ciento por ciento de esfuerzo en reducir la desigualdad. En

GRÁFICO 6.19: Adultos hondureños que piensan que en el país hay mucha o muchísima desigualdad territorial según ámbito de residencia. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

GRÁFICO 6.20: Percepción de los hondureños acerca de las causas de la desigualdad territorial. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2001.

un caso intermedio, si el CC fuera igual a cero, el gasto dejaría inalterada la desigualdad. En el otro extremo, si el CC fuera igual a 1, se observaría la máxima regresividad posible (un 100% de esfuerzo en aumentar la desigualdad)" (PNUD México, 2011, pág. 65).

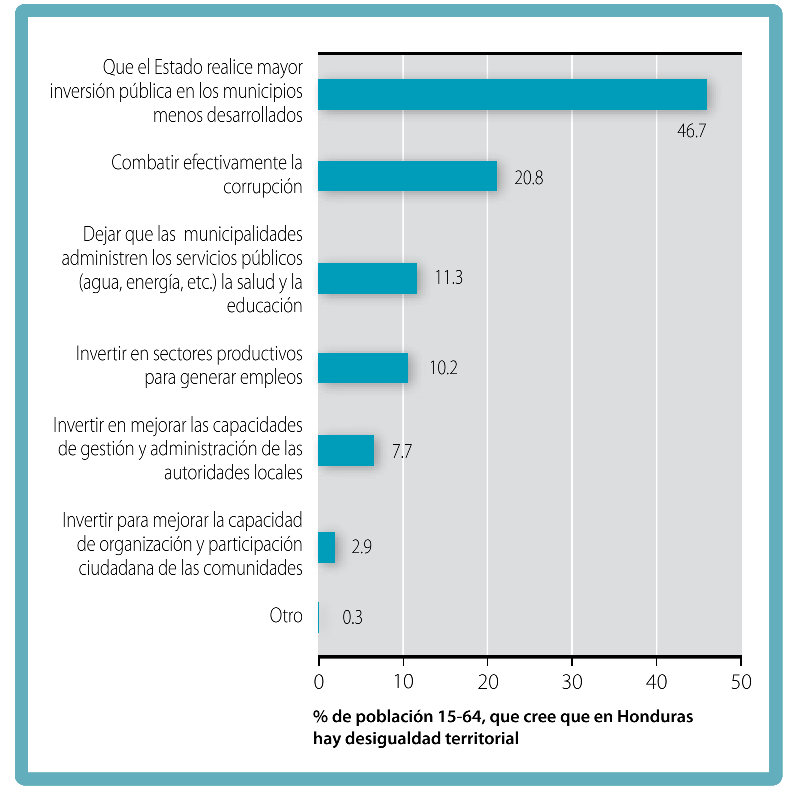
Los valores del coeficiente de concentración (CC) confirman que efectivamente el gasto público en el sector salud y en el sector de infraestructura productiva tienen una distribución regresiva (CC=0.42 y 0.60, respectivamente), es decir, que tienden a favorecer a los municipios más desarrollados. Por otra parte, la distribución del gasto en educación y del gasto descentralizado resultan ligeramente progresivas (CC= -0.10 y -0.15, respectivamente). Esto también se puede apreciar visualmente en el gráfico 6.18, donde claramente se muestra que las líneas de la distribución del gasto en los primeros dos sectores se encuentran del lado del sesgo regresivo de la línea de equidad, mientras que las correspondientes a los dos últimos sectores, se encuentran en el lado del sesgo progresivo.

La magnitud de los coeficientes de concentración del gasto en cada sector también ayuda a determinar con facilidad qué gasto contribuye más a la equidad y cuál incide más negativamente. En este sentido, el patrón de distribución del gasto descentralizado es el más equitativo, y el gasto en infraestructura productiva, es el que mayor incidencia negativa tiene en la inequidad territorial.

En suma, el total del gasto público ejecutado en los sectores fundamentales para el desarrollo humano, se distribuyó con un sesgo regresivo moderado en el 2009 (CC=0.31, ver gráfico 6.18). Si este sesgo se conserva, las brechas en desarrollo humano seguramente tenderán a ampliarse cada vez más. Si se quiere reducir la inequidad territorial, es necesario empezar por una distribución equitativa del gasto. Para ello, la política pública se debe orientar a priorizar el gasto en los territorios más desventajados. En el caso de la educación y especialmente, en el gasto descentralizado, parece que se ha seguido este camino. En cambio, hay que hacer lo mismo con otros sectores como el de salud y, particularmente, el de infraestructura productiva.

Sin embargo, hay que señalar que una distribución equitativa del gasto por sí sola no reducirá la inequidad territorial. A esto habría que agregarle el manejo adecuado de los recursos disponibles, es decir, que sean manejados en forma eficiente y transparente. Además se debe monitorear el impacto de los mismos en la población objetivo. De otra manera, no se lograrían los resultados deseados.

GRÁFICO 6.21: Percepción de los hondureños acerca de qué hacer para reducir la desigualdad territorial. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2001.

6.10 Percepciones de la población acerca de las causas de la inequidad territorial, cómo reducirla y qué gana el país con ello

La Encuesta Nacional de Percepción sobre Desarrollo Humano (ENPDH), se convierte en un instrumento valioso para conocer la manera de pensar de la población hondureña entre 25 y 64 años, acerca de diversos temas relacionados con la inequidad y en el caso específico de este capítulo, con una de sus manifestaciones: la desigualdad territorial.

La primera interrogante de este tema específico que se les hizo a los adultos entrevistados en la ENPDH, fue cuánta desigualdad territorial percibían en el país. El 75% piensa que hay mucha o muchísima inequidad territorial. Esta percepción es mayor entre los habitantes del área rural (78.1%) que entre los habitantes de las grandes ciudades (71.5%). Esto debe ser interpretado como un claro reflejo de la postergación de las áreas rurales han experimentado secularmente en el país, lo que le ha impedido obtener a sus habitantes mayores niveles de desarrollo humano.

Adicionalmente, se le consultó a la población adulta sobre los factores que, a su juicio, permitían comprender las inequidades territoriales, esto es, las disparidades entre los municipios en términos de desarrollo relativo. Dos factores claves fueron identificados: el desempeño de las autoridades locales (19.3%) y la falta de transparencia con que se administran los gobiernos locales (15.6%) Estos dos factores suman casi el 35%, lo que refleja que la gente percibe el desempeño de las autoridades locales como clave. También se consideran de importancia, la insuficiente infraestructura productiva, como carreteras, energía, comunicaciones, etc. (14.7%), la poca inversión a nivel local capaz de generar empleo (13.9%) y la falta de acceso a educación y salud de calidad (ver gráfico 6.20).

Se les consultó también a los entrevistados acerca de qué creían ellos que debía hacerse para reducir la inequidad territorial. La primera opción seleccionada apunta hacia el llamado principio de equidad vertical, ya que el 46.7% de la población que afirma que existe desigualdad territorial, se pronunció a favor que se proveyera de mayor inversión pública en educación, empleo, infraestructura a los municipios de menor desarrollo relativo. Se trata de una apelación a nivelar el campo de juego por parte del Estado, lo que significa invertir más en aquellos territorios que más lo necesitan, a fin de que puedan lograr un desarrollo humano más vigoroso y sostenido (ver gráfico 6.21).

En segundo lugar, el 20.8% de los adultos hondureños creen que para superar las inequidades a nivel territorial, es necesario combatir efectivamente la corrupción. A distancia de estas dos medidas de política pública, los encuestados ubicaron la municipalización de los servicios públicos (11.3%) y la inversión en sectores productivos para generar empleos (10.2%).

Finalmente se le consultó a los encuestados cuáles eran las ganancias que ellos visualizaban tendría el país si se logra reducir la inequidad territorial. En este respecto, los hondureños visualizan dos ganancias claves, tal como se muestra en el gráfico 6.22. En primer lugar, que se lograría reducir la migración, ya que el 29.5% de la población que respondió esta pregunta opinó así. En segundo lugar, 28.8% de la población opinó que se reduciría la pobreza considerablemente.

De esta manera, se pone en evidencia la importancia que la población adulta hondureña le concede al acceso a oportunidades económicas, sociales y políticas, para poder lograr a una mejor condición de vida. La primera ganancia resultaría como consecuencia de que al ver incrementadas

RECUADRO 6.8: El IDH y la focalización de recursos para el desarrollo

Cuando el objetivo prioritario es promover el desarrollo de quienes más carencias tienen, una condición mínima razonable para asignar recursos es no proporcionar más de ellos a quienes mayor nivel de vida han alcanzado. Aunque existen formas más estrictas de favorecer a quienes menor desarrollo humano han obtenido, una manera de considerar lo anterior es bajo la regla de que los recursos asignados a un grupo sean proporcionales a las privaciones sufridas en él. Para el ejercicio de asignación del gasto presentado en el presente capítulo se propone entonces una forma moderada de focalización consistente en:

Porcentaje de recursos totales a recibir por la entidad(*) debe ser proporcional a las carencias totales de la entidad(*)

(*) entidad = división territorial de interés, ya sea departamentos o municipios

Tomando en cuenta que el IDH tuvo sus orígenes como un indicador indirecto de carencias, se puede recobrar ese significado al calcular:

$$\text{Índice de Carencias en Desarrollo Humano de la entidad} = 1 - IDH_{entidad}$$

$$\text{Índice Nacional de Carencias en Desarrollo Humano} = 1 - \sum_{entidad=1}^{n} \frac{\%\,Pob_{entidad}}{100} \times IDH\,entidad$$

Una consecuencia de los planteamientos anteriores es que el cálculo de la asignación presupuestal focalizada de una entidad se puede encontrar entonces como:

$$\%\ \text{recursos a recibir por entidad} = \%\,Pob_{entidad} \times \left[\frac{\text{Índice de Carencias}_{entidad}}{\text{Índice Nacional de Carencias}}\right]$$

Si se traduce a asignaciones per cápita, el anterior resultado implica lo siguiente:

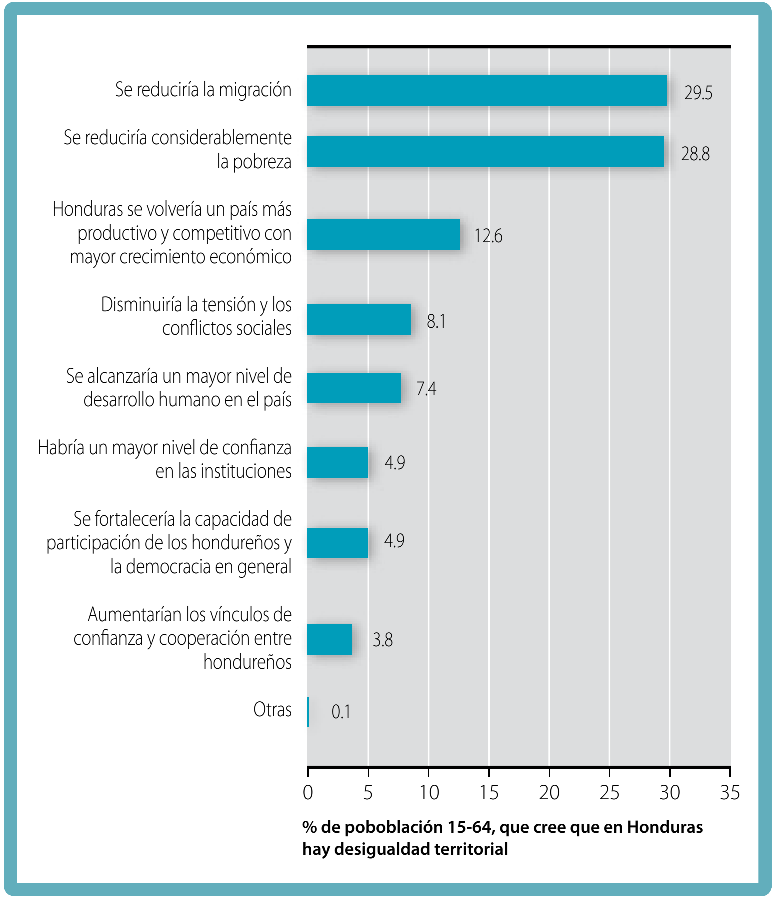
$$\text{Recursos per cápita a recibir por entidad} = \text{recursos per cápita nacionales} \times \left[\frac{\text{Índice de Carencias}_{entidad}}{\text{Índice Nacional de Carencias}}\right]$$

Una de las propiedades de cualquiera de los criterios de asignación anteriores, es que pueden tomar cualquier monto de recursos a distribuir y asignarlo de tal forma que no sobren ni falten recursos respecto al monto original.

Al realizar un ejercicio de simulación de la distribución del gasto público en desarrollo humano correspondiente al año 2009 conforme a esta metodología (L. 56,348 millones de acuerdo al Cuadro 6.8), se obtiene un coeficiente de concentración de -0.13, lo que indica efectivamente un sesgo progresivo.

Fuente: Tomado y adaptado de de la Torre (2004, pág. 14).

GRÁFICO 6.22: Percepción de los hondureños acerca de las ganancias de reducir la desigualdad territorial. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2001.

sus oportunidades en las comunidades donde habitan, tanto en el ámbito económico, social, político y otros, las personas ya no se verían obligadas a migrar a las comunidades más desarrolladas en el interior del país, tal como sucede actualmente y se evidenció en la sección 6.8. Tampoco se verían forzadas a emigrar al extranjero, con la expectativa de poder generar allá los ingresos que necesitan para poder brindar una vida digna a ellos mismos y sus familias. La segunda ganancia se daría porque reducir la inequidad pasa primero por reducir la pobreza en las comunidades más rezagadas, como se detalló en la sección anterior.

En suma, los datos de la ENPDH 2011 demuestran como los hondureños en general, han formado percepciones muy claras acerca de la existencia de la inequidad territorial en el país, así como de los factores que provocan la inequidad territorial, qué medidas tomar para reducirla y qué ganaría el país si esta reducción realmente se concreta.

Notas

1. Probabilidad de morir durante el primer año de vida.
2. Probabilidad de morir antes de cumplir 5 años.
3. Esta clasificación se hace ordenando a los departamentos

según el Índice de Educación. Ver cuadro 6.4.

4. La correlación se mide por medio del coeficiente de Pearson cuyo valor resultó 0.688 y un p=.002.
5. A pesar que en el gráfico 6.4 las brechas en la dimensión de salud e ingresos se observan más pequeñas que la correspondiente a la dimensión educativa, las estimaciones de los indicadores de las dos primeras dimensiones proceden de un modelo econométrico, lo cual reduce la varianza de los datos. En cambio, las estimaciones de los indicadores de la dimensión de educación proceden de variables directamente medidas a través del Censo 2001 y proyectadas en el tiempo de acuerdo a la tendencia de las mismas variables medidas directamente a través de las Encuestas de Hogares. Para más detalles acerca del cálculo del IDH y sus índices componentes, ver la Nota Técnica 1 de los Anexos Metodológicos.
6. Para ajustar el IDH por desigualdad usando la metodología propuesta (Ver Nota Técnica 2 en los Anexos Metodológicos), es necesario contar con datos a nivel de hogar proveniente de las Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples que lleva a cabo el INE. Lamentablemente por razones de costo y logística principalmente, dichas encuestas no cubren los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía, por lo que no es posible obtener el IDH-D para estos dos departamentos.
7. Ver más detalles de la metodología de cálculo del IPM en la Nota Técnica 4 en los Anexos Metodológicos.
8. En este análisis no se toma en cuenta los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía porque las encuestas de hogares no son levantadas en estos departamentos y por tanto no se cuenta con datos.
9. Se presentó una única limitante al momento de calcular el IPM para el 2002 y esta fue la falta de una variable en la Encuesta de Hogares de ese año que midiera el tipo de combustible que usaron los hogares para cocinar. De esta manera el IPM del 2002 cuenta con un indicador menos, pero el resto de la metodología se mantuvo igual, calificando como persona pobre a aquella que vivía en un hogar con 3 o más carencias.
10. El porcentaje de migración neta se obtiene dividiendo la diferencia que resulta del total de inmigrantes menos el total de emigrantes del departamento en los 5 años previos a la realización de la encuesta, entre el total de habitantes del departamento en la fecha de la encuesta. Se calcula sólo para 16 departamentos porque las EPHPM generalmente no son levantadas en Gracias a Dios e Islas de la Bahía por razones de costo y dificultad de movilización. Las EPHPM sólo permiten hacer estimaciones de migración neta a nivel departamental, por lo que el análisis se limita a este nivel, reconociendo que el poco número de observaciones no permite realizar conclusiones contundentes, pero al menos permite examinar tendencias aproximativamente.
11. Se ha elegido el 2009 como año de análisis debido a que este es el último año para el cual se disponen de estimaciones del IDH a nivel municipal. El IDH es usado como variable de ordenamiento de los municipios para valorar la equidad en la distribución del gasto público.

Capítulo 7 Un Pacto Social para reducir la inequidad en Honduras

7.1 Las políticas públicas de equidad

La equidad y el combate a la inequidad tienen un valor intrínseco. Un Estado que tolera la inequidad y que no hace esfuerzos significativos por reducirla, no está promoviendo el bien común. Tampoco crea las condiciones para potenciar las oportunidades de los que habitan en su territorio, para que ellos logren una vida digna y que tienen razones para valorar.

La equidad tiene también un valor instrumental. Puede contribuir a promover un proceso significativo de desarrollo económico y de cambio social desde una posición normativa. En este sentido, la adopción de una agenda de equidad para el desarrollo humano puede contribuir a reducir la pobreza, la violencia, mejorar la cohesión social y fomentar la legitimidad política y la gobernabilidad democrática. Esta temática ha adquirido en Honduras, la connotación de desafíos urgentes e impostergables.

La inequidad se combate con políticas públicas de equidad. La lucha frontal contra la inequidad no es una cuestión de corto plazo. Es una lucha con visión de largo plazo, como lo es un plan de nación asentado en políticas de Estado. Sin embargo, el principal reto consiste en el arte de congeniar políticas públicas de corto y largo plazo. Con visión de corto plazo, los lineamientos deben empezar ipso facto, para que el largo plazo no sea una mera ilusión.

Como dejó escrito Max Weber, "La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para lo que se requiere tiempo, pasión y mesura. Es completamente cierto y así lo prueba la historia, que *en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez*" (Weber, 2010, p. 179).[1]

Los resultados del presente Informe evidencian que las inequidades existentes en la sociedad hondureña se refuerzan entre sí, creando un círculo vicioso que se auto-reproduce de forma perversa. Inequidades en lo económico conllevan inequidades en la vida social, éstas a su vez generan inequidades políticas y en el acceso a justicia. Este fenómeno forja una espiral de desconfianza y de desesperanza que abate a amplios sectores de la población.

Es necesario romper este círculo vicioso y comenzar a construir un círculo virtuoso que haga cambiar la situación del país de una manera esperanzadora.

Las inequidades evidenciadas en estos ámbitos son, además de injustas, socialmente remediables, si existe voluntad política, buena fe, y si todos y todas, se sienten involucrados en un proceso vigoroso, sostenido y transparente para reducir la inequidad.

Recuperar la confianza en las capacidades individuales y colectivas, y en el potencial de cambio en la institucionalidad democrática, es uno de los grandes desafíos que enfrenta, en esta época de cambios acelerados, la nación hondureña.

La reducción de la inequidad antepone desafíos impostergables y urgentes, porque los costos acumulados de la inacción en el presente, implican costos socio-económicos mayores para el futuro cercano.

Los desafíos que se postergan en el presente, se tendrán que retomar, con una carga acumulada, en el futuro.

7.2 Hacia un Pacto Social equitativo e incluyente

La recomendación principal del presente Informe es la construcción de un Pacto Social para reducir la inequidad. Se trata de crear un acuerdo consensuado, por medio de un proceso democrático, deliberativo e informado que promueva la participación continua y reflexiva de los diferentes sectores de la sociedad hondureña. Este Pacto Social para reducir las brechas de inequidad en Honduras, debe ser un proceso incluyente y ser diseñado e implementado por el Estado, los partidos políticos, las organizaciones y gremios de la sociedad civil, la academia y la empresa privada.

Ya se dispone de una política de Estado plasmada en la Visión de País y en el Plan de Nación. Asimismo, se ha firmado recientemente el Gran Acuerdo Nacional -"Por un crecimiento económico con equidad social"- que representa un avance en el proceso de diálogo y generación de consenso intersectorial (ver recuadro 7.1). Lo que hace falta es identificar las estrategias que permitan ir haciendo realidad estas aspiraciones plasmadas en los documentos anteriores en el corto y mediano plazo. Solo de esta manera, se puede avanzar hacia la construcción efectiva de un proceso de desarrollo humano equitativo, inclusivo, justo, transparente, próspero, gradual y sustentable.

La propuesta del Pacto Social se justifica porque Honduras necesita apostar a políticas públicas que sean vigorosas y sostenidas. Se trata de políticas de Estado que deben ser ejecutadas por el gobierno de turno y los partidos políticos que construyen gobernabilidad, pero en consenso permanente con todos los actores estratégicos de la sociedad hondureña.

Para que este esfuerzo sea continuo y sustentable, se requiere dotar al mismo de un proceso de seguimiento y monitoreo que garantice el logro de los objetivos propuestos. Esto es clave porque ha ocurrido en la historia del país, que objetivos y metas establecidos en el pasado continúan siendo actualmente tareas pendientes de realización.

En este contexto, se invita cordial y respetuosamente a los tomadores de decisiones a acompañar la presente propuesta de un Pacto Social incluyente y democrático, con el análisis y la comprensión concienzuda de las principales dimensiones de inequidad en la sociedad hondureña.

Entender las barreras y desafíos que han inhibido el logro de programas y proyectos concebidos en el pasado, y que han tenido déficits de ejecución, ayudaría de forma significativa a construir un Pacto Social que genere resultados concretos.

7.3 Prioridades del Pacto Social

La propuesta de un Pacto Social no pretende ser algo abstracto e intangible. Lo que pretende es fomentar un proceso incluyente, democrático e informado que conduzca a un compromiso efectivo para la reducción de las brechas de inequidad económica, social, política y en el acceso a la justicia en el país. En este sentido, es conveniente señalar aspectos que, en base al análisis del presente Informe, se consideran prioritarios para reducir la inequidad en las dimensiones analizadas.

A continuación se presentan una serie de ejes temáticos que condensan las conclusiones del Informe y que incluyen objetivos estratégicos basados en los hallazgos del Informe para fomentar el debate entre los diferentes sectores de la sociedad hondureña: el gobierno, los partidos políticos, las organizaciones y gremios de la sociedad civil, la academia y la empresa privada. La propuesta es que estos sectores consensuen los acuerdos que guiarán la implementación del Pacto Social.

7.3.1 Eje Temático I. Equidad Económica

Objetivo I. Generación de empleo de calidad y formación de capacidades demandadas por el mercado laboral

El presente Informe muestra que la economía hondureña tiene al menos dos retos importantes por resolver en el tema de generación de empleo. Primero, no está generando suficientes puestos de trabajo de calidad y enfrenta tasas de subempleo significativas. Segundo, la población de escasos recursos generalmente no cuenta con la educación adecuada para acceder a un empleo de calidad que le genere suficientes ingresos para llevar una vida digna.

Para resolver el reto de generar empleos de buena calidad, la primera estrategia priorizada por las personas consultadas a través de la ENPDH 2011, es el incremento de la inversión privada: nacional y extranjera.

De acuerdo con los hallazgos del presente Informe, la inversión debería priorizar el sector agropecuario, ya que el sector primario es uno de los sectores de actividad económica que tiene los niveles más bajos de productividad en el país, sobre todo, en los sectores asociados a la pequeña propiedad agrícola. Esto incide en los bajos ingresos que obtienen los trabajadores de este sector

económico, el cual es, además, el sector que cuenta con el mayor número de ocupados en el país.

Bajo el mismo rubro de generación de empleo de calidad, la segunda estrategia priorizada por la población hondureña, es el apoyo a la micro y pequeña empresa, que conforman uno de los principales motores de generación de oportunidades de empleo a nivel local. Asimismo, este sub-sector concentra alrededor de tres cuartas partes de subempleados. En consecuencia, el fortalecimiento y la ampliación de mecanismos focalizados para el desarrollo de la micro y pequeña empresa a través de crédito y apoyo técnico es clave para avanzar en el desarrollo humano del país.

Una vez que se comienza a incrementar las oportunidades de empleo de calidad a través de estas dos estrategias prioritarias, se vuelve necesario dar un salto cualitativo, en términos de amplitud e inversión, en las políticas públicas que promuevan mayores niveles educativos entre la población. Esta es una recomendación que se fundamenta en los hallazgos de este Informe, en el cual se muestra que el ingreso mensual promedio de una persona que ha cursado la educación superior, es casi dos veces y media más alto que el de una persona que ingresa a educación secundaria, casi cuatro veces más que el de una que ingresa a la educación primaria y seis veces más que el de una que no tiene ningún nivel de escolarización.

Para que esta opción conduzca a resultados positivos y no contribuya a incrementar el desempleo de los más educados, es necesario que el incremento de los niveles de escolaridad de la población estén ligados de forma estratégica a la demanda del mercado laboral. Por tanto, es necesario diversificar las opciones educativas que permitan acceder a oportunidades de empleo de calidad, ya sea por medio de carreras superiores o técnico-vocacionales para aquellos que no puedan acceder a la educación superior. Esto último es de suma importancia al considerar los hallazgos del Informe, los cuales muestran que aproximadamente dos tercios de la población en edad de estudiar no cuentan con educación media, y que de los estudiantes que sí la culminan, aproximadamente un tercio, no pasan las pruebas de aptitud para entrar a las universidades.

RECUADRO 7.1: El Gran Acuerdo Nacional "Por un Crecimiento Económico con Equidad Social"

El 29 de septiembre del 2011, el Gobierno Nacional convocó una reunión con organizaciones de tres sectores estratégicos del país: empresarios, trabajadores y campesinos. Su objetivo era socializar la visión del Gobierno Nacional sobre la crisis que afecta las economías desarrolladas y sus posibles efectos para el país. Se esbozaron los escenarios de la crisis internacional, los principales canales de transmisión y los efectos potenciales de dichos escenarios sobre la economía hondureña.

A partir de este enfoque, se realizó un análisis de las políticas y acciones necesarias para mitigar los efectos e impactos negativos de la crisis económica internacional en el marco de un Gran Acuerdo Nacional para lograr un crecimiento económico con equidad, centrado en la definición y el logro de metas comunes seleccionadas. Dichas metas fueron: (i) crecimiento económico con equidad: (ii) inversiones; (iii) empleo; (iv) salarios; (v) productividad y competitividad; (vi) resolución de conflictos, y (vii) protección de la población más vulnerable.

Se organizaron mesas de discusión y negociación en torno a lo que se definió como 5 grandes pilares. El Pilar I, se centró en la discusión de políticas y estrategias necesarias para conseguir las metas de crecimiento económico con equidad. El Pilar II, examinó las políticas y acciones necesarias para aumentar la inversión pública y reducir el gasto corriente del Gobierno. El Pilar III, identificó las principales acciones y orientaciones necesarias para racionalizar la estructura y funcionamiento del Estado en el corto plazo, y trazar las líneas fundamentales de reforma para el mediano y largo plazo. El Pilar IV, definió políticas, estrategias y acciones para fortalecer el comercio exterior (especialmente las exportaciones), y el flujo de inversión externa directa. El Pilar V, identificó las políticas, estrategias y acciones necesarias para aumentar el impacto de los recursos que hoy se destinan a la protección y promoción de la población más vulnerable, y examinar las acciones más eficaces y eficientes para extender esa protección ante los escenarios de crisis externa y sus posibles impactos sobre Honduras. Las mesas fueron coordinadas por Ministros y Viceministros e integradas por representantes del propio Gobierno, y de las organizaciones empresariales, de trabajadores y campesinos.

El Gran Acuerdo Nacional "*Por un Crecimiento Económico con Equidad Social*", publicado en Febrero del 2012, recopila los resultados del trabajo desarrollado por las mesas. Estos acuerdos giran alrededor de: a) Reducción del gasto público; b) Evolución de la inversión del sector público; c) Evolución de la inversión del sector privado; d) Ampliación de mercados-promoción de exportaciones; e) Empleo; f) Salarios Privados; g) Productividad y Competitividad; h) Mecanismos para la solución de conflictos; i) Apoyo a la población vulnerable.

Cada acuerdo contiene propósitos específicos a alcanzar. En total, se detallaron 100 propósitos, la mayoría de índole económica y social. En algunos casos, se trata de medidas concretas, y en otros, de lineamientos generales que requieren acciones y decisiones de diferentes niveles para el cumplimiento de las metas planteadas. Se requerirá la participación activa del Congreso Nacional para aprobar proyectos de ley encaminados al logro de los objetivos del acuerdo, involucrando de esta manera, a los partidos políticos legalmente reconocidos a través de sus diferentes bancadas en el Poder Legislativo.

Los temas planteados en el acuerdo requieren continuidad en el proceso de negociación. Algunas metas son de carácter estructural y exigen de un análisis permanente para responder con prontitud y eficacia a la evolución de la crisis internacional. Para este y otros propósitos relacionados, el Gran Acuerdo Nacional establece un mecanismo de seguimiento integrado por los sectores Gobierno, Empresarios y Obrero-Campesino, el cual tendrá funciones de monitoreo de la gestión de los acuerdos y de seguimiento de los resultados que se obtengan en el cumplimiento de las metas que integran el acuerdo. Se acordó que este mecanismo de seguimiento y monitoreo se estructure y funcione en el marco del Consejo Económico y Social (CES), apoyado por la Unidad de Apoyo Técnico Presidencial (UATP).

El Gran Acuerdo Nacional "*por un Crecimiento Económico con Equidad Social*" debe ser objeto de reconocimiento público. Señala el camino que debería recorrerse para consensuar propuestas, logros y monitorear los resultados en otros ámbitos vitales de la vida nacional, involucrando a otros actores estratégicos del país.

Fuente: Basado en el documento del Gran Acuerdo Nacional, Por un Crecimiento Económico con Equidad Social. Febrero 2012.

Objetivo II. Acceso equitativo a la tierra y al crédito

El presente Informe ha estudiado el acceso a la tierra y al crédito como dos pilares fundamentales para reducir la inequidad económica en el país.

El tema de la concentración de la propiedad de la tierra dio lugar a procesos de reforma agraria que iniciaron con la ley de Reforma Agraria de 1962, con los que se consiguió reducir un tanto las brechas de inequidad en la posesión de la tierra. Sin embargo, los datos disponibles más recientes, muestran que en el período 1992-2008 se dio un

RECUADRO 7.2: Acuerdo de compra-venta de tierras entre el Gobierno de Honduras, Propietarios de la tierra y Campesinos

El 17 de Febrero del 2012, representantes del Gobierno, propietarios de tierras y dos organizaciones campesinas del Bajo Aguán, MUCA (Movimiento Unificado de Campesinos del Aguán) y MARCA (Movimiento Auténtico Reivindicador de Campesinos del Aguán), firmaron un acuerdo de compra-venta de tierras, en torno a las cuales se había establecido un conflicto de significativas proporciones.

El acuerdo establece las condiciones financieras para la compra de las tierras en el Valle del Aguán con el aval de los miembros de la comisión verificadora de los movimientos campesinos involucrados. La transacción se realizará a través del Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI), a un plazo de 15 años, a una tasa de interés del 6% y con un período de gracia de tres años.

Dicho acuerdo también establece la constitución de un comité técnico integrado por el Instituto Nacional Agrario (INA), las cooperativas Salamá, la empresa HONDUPALMA y el MUCA, para vigilar el cumplimiento del acuerdo.

Ya se había firmado un primer acuerdo, suscrito entre el gobierno de Honduras y los campesinos en abril de 2010, el cual permitía a unas 3,000 familias del Bajo Aguán acceder a dos hectáreas de tierra cada una, para destinarlas al cultivo de palma africana, granos básicos y otros productos. Asimismo, se acordó la venta de tres mil hectáreas cultivadas con palma africana, las que el Gobierno compraría al empresario dueño de las fincas a un costo aproximado de mil millones de lempiras. Posteriormente, en junio de 2011, los empresarios agroindustriales, los campesinos y el Gobierno, pactaron otra compra de más de cuatro mil hectáreas de tierra valorada en 636 millones de Lempiras.

Se espera que este acuerdo ponga fin al conflicto agrario en las tierras del Bajo Aguan, el cual se estima que ha dejado desde el 2010, más de 50 muertos, entre campesinos y guardias de seguridad de las fincas en disputa. La experiencia de compra- venta de tierras en el Bajo Aguán muestra un camino prometedor para la resolución de conflictos de tierras en el país.

Fuente: El Heraldo, Edición del Viernes 17 de febrero de 2012.

leve incremento en la concentración de la misma.

Si bien el tema de la reforma agraria es siempre objeto de activas controversias, el fondo de la cuestión es en torno a la manera de hacerla. El presente Informe, hace eco de la opinión mayoritaria de las personas que participaron en la Encuesta Nacional de Percepción (ENPDH) 2011, y aboga por un proceso de redistribución regulado, justo y equitativo de la tierra. Tal como lo muestran los resultados de la Encuesta, la principal opción de política pública identificada por la población adulta hondureña para reducir las brechas de inequidad en la distribución de la tierra, es que el Estado intermedie en el proceso de compra-venta de la tierra entre los grandes propietarios y los campesinos (ver ejemplo en recuadro 7.2). Sólo un pequeño porcentaje de la población, es partidaria de un proceso expropiatorio incisivo.

Si se consensua la viabilidad de esta recomendación, es importante contar con información actualizada sobre la tenencia de la tierra. Para ello, es necesario el levantamiento de censos y encuestas agropecuarias de manera periódica. Esta información es necesaria para que el Estado se convierta en un intermediario bien informado al momento de diseñar e implementar estrategias de redistribución de la tierra.

Una base de datos con información actualizada de la propiedad, el tamaño y el uso de la tierra permitiría también el diseño de esquemas tributarios que conlleven al pago de impuestos sobre la tenencia de la tierra de acuerdo a su valor, tamaño y uso. Esto permitiría al Estado desarrollar una política social compensatoria y focalizada en beneficio de los más pobres y vulnerables, en el tema de la distribución de la tierra.

El Informe señala que la distribución de la tierra *per se* no es suficiente para garantizar su productividad. Por lo tanto, el tema del acceso al crédito de manera diferenciada y focalizada, es importante para compaginar la tenencia de la tierra con la generación de ingresos y la reducción de la pobreza compaginada con la seguridad alimentaria. El presente Informe hace énfasis en la relación entre el acceso al crédito y su impacto positivo en el sector agropecuario, ya que una vez asumida la titulación legítima de la tierra, el proceso de hacer la tierra productiva exige una serie de requerimientos que permitan a los campesinos pobres y vulnerables obtener suficientes garantías que minimicen el riesgo de su inversión y los haga candidatos al crédito. Este es un reto al que debe dársele la mayor importancia.

En este contexto, se recomienda que el Estado trabaje en el diseño e implementación de sistemas de micro-seguros[2] y estrategias de mercados a los sectores productivos más vulnerables. De esta manera, se garantizará una diversificación de la producción agrícola con acceso a los mercados y se consolidará el acceso a servicios financieros de manera focalizada y diferenciada. Esto fomentaría los beneficios colaterales de mercados desatendidos, lo que dinamizaría la economía y ampliaría la gama de oportunidades que podrían generarse con la ampliación de la inversión en nuevos mercados. A su vez, se lograría que la producción se adecue a los medios de subsistencia y a las cadenas productivas locales.

Si bien es cierto que se requieren medidas de flexibilización del crédito con tasas de interés bajas y plazos de pagos adecuados al calendario de la producción agrícola, también se requiere afianzar las capacidades y la cultura financiera de los sectores productivos locales.

El tema del acceso al crédito, además de ser un tema complementario al de la distribución de la tierra y la productividad del sector agropecuario, es un objetivo transversal para la prosperidad económica en el resto de los sectores productivos de la sociedad.

El Informe reafirma que los sectores econó-

micos que tienen más oportunidades de acceso al crédito se concentran en el corredor central de desarrollo o la llamada T del desarrollo. Revela, adicionalmente, que más del noventa por ciento de la cartera crediticia privada se concentra en tres departamentos del país, lo cual ayuda a comprender porque se ha ido marginando del acceso al crédito a los grandes bolsones de pobreza que se ubican principalmente en las zonas rurales.

Si el Estado asume este desafío como una oportunidad para ampliar territorialmente su cartera crediticia de manera estratégica como un plan para reducir la pobreza, es recomendable la creación de un plan financiero para minimizar los costos de transacción del crédito fuera de la T del desarrollo. Esto se puede hacer por medio de un trabajo de coalición con los diferentes sectores productivos, locales y nacionales, los campesinos, la cooperación internacional, la academia, entidades gubernamentales y, en especial, con las micro-financieras que operan actualmente en las zonas rurales.

La reactivación de la agenda de trabajo que pretende planificar de manera integral y consensuada el desarrollo económico de sectores productivos locales es vital. Bajo este marco de acción focalizado, es recomendable articular las redes de micro-financieras, fomentar su capacitación y su fortalecimiento estratégico, para así efectivizar la cartera crediticia del Estado. De esta manera se puede lograr el empoderamiento del agente local y la explotación sustentable y efectiva de los recursos naturales.

La ampliación y diversificación de la cartera crediticia estatal hacia los segmentos de la población más pobre y vulnerable, requiere tener en cuenta el riesgo de la inversión y la implementación de medidas que permitan la prevención y mitigación de riesgos. Esto en aras de financiar actividades productivas de bienes y de servicios, en los cuales la vulnerabilidad del sector de las microempresas, sean del tipo de que sean, sea tratada apropiadamente para evitar que los factores meteorológicos o de orden climatológico, puedan revertir los beneficios de la inversión generada por el crédito.

Objetivo III. Reforma del sistema tributario: de la regresividad a la progresividad

En este Informe ha quedado demostrado que la estructura de recaudación tributaria en el país es de carácter regresivo, tanto así que, Honduras se encuentra en el grupo de los 10 países más regresivos de América Latina desde el punto de vista tributario. La principal fuente de ingresos del Estado son los impuestos indirectos (sobre la producción, consumo, ventas y servicios) que gravan por igual a todas las personas, independientemente de su nivel de ingresos, afectando más el ingreso de los pobres que el de los más ricos.

En el tema de la recaudación tributaria, hay que examinar la política de exoneraciones que impide una recaudación tributaria más equitativa. En 2009, las exoneraciones fiscales representaron un 6.5% del PIB. Esto significa que lo que se dejó de cobrar, fue equivalente al 44% de los impuestos tributarios recaudados ese año. Esta política de exoneraciones fiscales debe ser revisada y re-adecuada ya que tiene un impacto negativo sobre la capacidad del Estado de financiar políticas públicas orientadas a promover el desarrollo humano y reducir la inequidad.

En este Informe se señala que Honduras está ante una situación en que los ingresos fiscales han disminuido como porcentaje del PIB, por lo que resultan insuficientes para financiar un aumento significativo de la inversión pública. Ante esta escasez de recursos, el uso o asignación de los recursos públicos, se convierte en un tema importante en términos de política pública para promover la reducción del gasto corriente y privilegiar la inversión.

Es vital llegar a un acuerdo para impulsar mecanismos de tributación progresiva. La tributación progresiva tiene un gran poder redistributivo, lo cual fomentaría de manera directa la equidad económica en Honduras.

De acuerdo con lo anterior, es necesario establecer un acuerdo para pasar de un sistema impositivo regresivo a uno progresivo. Esto debería ser parte de cualquier Pacto Social propuesto. Asimismo, es preciso tomar medidas para evitar la evasión fiscal, revisar las políticas de exoneración, efectivizar el gasto público, reducir el gasto corriente e incrementar la inversión pública bajo principios de equidad vertical.

La experiencia de los países con sistemas tributarios que han llegado a imponer altas tasas impositivas enseña que es importante que la gente confíe en la eficacia del Estado para devolver los impuestos captados en servicios para toda la población (véase el ejemplo de Noruega en el recuadro 7.3). En cambio, en países como Honduras, caracterizado por una profunda desconfianza de la ciudadanía hacia la eficacia del Estado y la relativa opacidad con que se manejan los asuntos del mismo, la disposición de las personas a un aumento de la carga tributaria, resultaría baja.

Así lo evidencia la ENPDH 2011, donde casi

RECUADRO 7.3: Noruegos: felices de pagar impuestos

Al igual que los residentes de la mayoría de los otros países escandinavos, los noruegos no perciben los impuestos como una carga, sino una inversión en bienes y servicios para toda la vida, cuyo valor supera ampliamente los costos - no sólo para ellos, sino también para sus conciudadanos. En la conferencia de Valores del Ártico en agosto de 2010, el ministro de Finanzas de Noruega, Sibjorn Johnsen, dijo que la sostenibilidad del crecimiento económico "se basa en compartir el presupuesto" y "requiere una justa distribución de la renta."

El paquete de asistencia social del Gobierno, a disposición de todos los noruegos, proporciona comodidad y seguridad para tres preocupaciones fundamentales: educación, salud y seguridad social. La carga de la financiación de este generoso y a la vez costoso plan es asumido principalmente por los ciudadanos más opulentos de Noruega, a través de un sistema tributario progresista. Así pues, los contribuyentes de ingresos bajos contribuyen menos a la financiación de la sociedad de bienestar (en términos brutos), pero aun así todos hacen uso de los mismos beneficios.

Una mirada más cercana a los beneficios patrocinados por el Gobierno y las gratificaciones revela que los noruegos tienen realmente bastante a su disposición. La educación es gratuita, desde la guardería hasta la universidad, y el Gobierno inclusive paga por los noruegos para asistir a universidades extranjeras. El sistema de educación en Noruega es totalmente público y es generalmente considerado como de alto calibre.

La atención médica es gratuita y de excelente calidad. De acuerdo con una encuesta de 2008, el 85 por ciento de los noruegos se mostraron satisfechos con su salud. Con un gasto per cápita de 5.500 dólares - el segundo más alto del mundo - es un alivio que el Gobierno paga la cuenta.

La seguridad social en Noruega es muy generosa, ya que a partir de la edad de 67 años, los trabajadores reciben pensiones del Gobierno de hasta un 66 por ciento de sus ingresos de trabajo. Los impuestos también permiten a los noruegos a hacer uso de la asombrosa política fiscal del país en los permisos de paternidad y maternidad: los nuevos padres y madres pueden tomar hasta 46 semanas y 10 semanas de maternidad y paternidad, respectivamente, con la paga íntegra de su salario, todo esto a expensas del Gobierno.

Fuente: Faisal Khan, en: http://gulfnews.com/gn-focus/norway/happy-to-pay-taxes-1.806206. Accedido en Octubre 2011.

tres cuartas partes de la población adulta hondureña no está dispuesta a pagar más impuestos. A nivel nacional, hay un sentimiento de desconfianza hacia el manejo eficiente y transparente de los fondos públicos recaudados por la tributación directa e indirecta por parte de los funcionarios del Estado. Esto induce a que cualquier tipo de acuerdo tributario o Pacto Fiscal debe pasar primeramente por una demostración del manejo efectivo, eficiente y transparente de los recursos públicos, además de la implementación de un sistema de monitoreo adecuado, que permita verificar si realmente se alcanzan los resultados esperados.

7.3.2 Eje Temático II. El trípode de equidad social: Educación, Salud y Protección Social

Sub-Eje Temático: Educación

En el contexto hondureño, un objetivo fundamental y que no se puede obviar en un posible Pacto Social, es la reducción de la inequidad social. Tres ámbitos fueron analizados en el presente Informe: educación, salud y protección social.

Primeramente, en el ámbito de educación hay que reconocer las mejoras logradas mediante la Ley Fundamental de Educación recientemente aprobada en el Congreso Nacional (Congreso Nacional, 2012). A pesar de que esta ley institucionaliza demandas y aspiraciones de amplios sectores de la población, los desafíos para su ejecución son de consideración y requerirán inversiones sustanciales por parte del Estado hondureño. Asimismo, avances sustantivos en materia de educación requiere la construcción de puentes de entendimiento democrático, y un dialogo, transparente e informado, entre el gobierno y los gremios del sector educativo.

Los hallazgos del presente Informe apuntan hacia la priorización de, al menos, tres objetivos puntuales y complementarios entre sí para encaminar el sistema educativo del país hacia su desarrollo de manera equitativa para los y las hondureñas.

Objetivo I. Políticas educativas compensatorias y de acción afirmativa

Se denominan políticas compensatorias o de acción afirmativa a aquellas políticas que otorgan a determinado grupo social, étnico, territorialmente aislado, o históricamente discriminado, un trato preferencial para el acceso o distribución de recursos, servicios o bienes básicos. Su objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas y compensar los efectos causados por la discriminación o negligencia de que han sido objetos en el pasado. En el área de la educación, son ejemplos de acción afirmativa: las becas estudiantiles con cupos reservados para ciertos grupos sociales, políticas de admisión diferenciada en escuelas y colegios, el fomento de la diversidad cultural en el acceso y contenido de la educación, y subsidios o exoneración de impuestos focalizados a materiales de estudio para los sectores más pobres y vulnerables.

Se requiere implementar políticas educativas compensatorias que permitan a todos los jóvenes de Honduras acceder a la educación formal. Particular atención se debe otorgar al cumplimiento de la educación media que ha sido declarada obligatoria. En este nivel educativo, la tasa de deserción debido a razones económicas es considerable.

Las políticas compensatorias y de acción afirmativa en el ámbito educativo tendrían que priorizar el acceso a la educación secundaria de las personas del área rural, con énfasis en poblaciones territorialmente excluidas. Se deben crear también más centros de educación superior en el área rural y hacerlos accesibles a través de becas, subsidios y subvenciones focalizadas y diferenciadas.

Objetivo II. Calidad de la educación pública

Es necesario suscribir un pacto sobre la calidad de los aprendizajes, que permita que los maestros y maestras del país reciban capacitación y formación permanente, actualizando sus métodos de enseñanza y haciendo uso de técnicas activas de enseñanza-aprendizaje. Para mejorar la calidad de los aprendizajes es también importante realizar pruebas estandarizadas periódicas y evaluar el desempeño de los docentes. Las evaluaciones de los docentes deben ser contrastadas con indicadores sobre la calidad de los aprendizajes por parte del estudiante.

Ambas pruebas, para el docente y el educando, son vitales para monitorear los logros educativos obtenidos, y de esta manera generar políticas públicas que atiendan necesidades específicas del sector educativo público.

Las pruebas de aptitud académica para el educando y las pruebas que miden el grado académico y de desempeño del docente, no solo sirven para medir de forma continua la calidad de enseñanza y aprendizaje de los centros educativos, pero permite ahondar en las respuestas diferenciales entre los servicios de educación público versus privada.

Estudios recientes muestran que el ámbito privilegiado para mejorar la calidad de los aprendizajes es el aula. Por ello, debe fomentarse el empleo de metodologías activas de aprendizaje que conviertan a los niños, las niñas y los jóvenes, en agentes activos de su propia educación. Los debates actuales en materia educativa coinciden en que el objeto de la educación no es simplemente transferir conocimientos de manera memorística, sino en enseñar a pensar y a aprender a lo largo de toda la vida. Por ende, un objetivo específico en esta área, exige una revisión o reforma del currículo escolar, para hacer posible la integración de nuevas metodologías de aprendizajes de forma integral, tanto a los diferentes niveles de enseñanza, como de capacitación profesional del docente.

El fomento de una fuerza laboral cada vez más apta para realizar tareas que requieren conocimientos que van más allá de lo que la educación primaria formal proporciona, alimenta el espíritu emprendedor de los jóvenes, y fomenta capacidades para pensar y generar iniciativas para comenzar proyectos o gestaciones económicas.

Objetivo III. Acceso y cobertura de los servicios educativos en todo el territorio nacional

El Informe demuestra que en el sector educativo todavía existe un gran desafío en el acceso y la cobertura al nivel medio y superior. La Aprobación de la Ley Fundamental de Educación, que asume la obligatoriedad de la educación secundaria, es un buen paso en la dirección de reducir el déficit en la misma. El presente Informe subraya que el umbral mínimo para salir de la pobreza es la educación secundaria. Una buena opción para aumentar la cobertura de la educación secundaria es el fortalecimiento de las vías no convencionales para incrementar el acceso a la educación de grupos excluidos del tipo de las que ya existen en el país o de las que se puedan tomar de otros países y adaptarlas a la realidad nacional (ver ejemplos en recuadro 7.4).

Las demandas en infraestructura educativa continúan siendo una tarea desafiante. El Informe apunta hacia la mejora de la cobertura de la educación formal, especialmente a los más pobres. Los resultados del Informe muestra que la principal razón por la cual los jóvenes entre 13 y 18 años desertan de la educación secundaria está relacionada con motivos económicos, especialmente en los estratos más pobres. Ellos se ven obligados a insertarse tempranamente en el mercado laboral. Incrementar la cobertura en estos casos requiere medidas de acción afirmativa inmediata, similares a las que se esbozaron en el primer objetivo. Una buena iniciativa a tener en cuenta para la universalización de la educación secundaria en Honduras puede ser el Programa Avancemos de Costa Rica (ver recuadro 7.5).

Sub-Eje Temático: Salud

En el ámbito de salud, el análisis del presente Informe permite inferir, en base a los datos sobre la desnutrición y la mortalidad infantil y en la niñez, que el área de residencia (rural/urbana), la educación de la madre y los ingresos de la familia, ocupan una posición de centralidad para explicar las inequidades que se observan en la salud pública hondureña.

En este caso, se refleja la relación existente entre los niveles educativos y las afecciones en la salud de poblaciones dadas. Por lo tanto, fortalecer el vínculo virtuoso entre educación y salud, es vital para generar sinergias positivas en otras áreas de la salud pública. Como ha quedado evidenciado en el Informe, la inequidad en el ámbito de salud no es simplemente una cuestión de atención sanitaria para los que se enferman. Es necesario volver la mirada hacia la prevención por medio de la educación. Esto exige abordar asuntos claves como la nutrición y la seguridad alimentaria de forma

RECUADRO 7.4: Experiencias no convencionales e innovadoras para mejorar la oferta educativa

En el país, se han realizado o existen actualmente experiencias educativas no convencionales e innovadoras que deberían potenciarse y generalizarse para incrementar la oferta educativa, sobre todo, para aquellos sectores que se encuentran en desventaja social.

Programa "Yo sí Puedo"[1]

El Proyecto "Yo sí puedo", es un programa de alfabetización que se inició en Honduras como parte de un convenio entre la Alcaldía Municipal de Puerto Cortés, el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño (IPLAC) de la República de Cuba, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y el Instituto Nacional de la Mujer (INAM). Se trata de un proyecto gratuito, masivo y de resultados rápidos. Un aspecto novedoso de este proyecto, que abre nuevas opciones para la alfabetización de adultos, es el involucramiento activo de las autoridades municipales en la eliminación del analfabetismo en su jurisdicción.

El objetivo inicial del Programa era convertir a Puerto Cortés en el primer municipio de Honduras libre de analfabetismo para el año 2007. Siguiendo este ejemplo, otras municipalidades como la de Omoa, El Progreso, Villanueva, San Pedro Sula y Choloma decidieron implementar el Programa en sus comunidades.

Para mediados del 2009, autoridades de la Secretaría de Educación declararon libres de analfabetismo a un total de 58 municipios de 15 departamentos del país a través de la implementación del Programa. Este esfuerzo contó con el apoyo del magisterio nacional. De un total de 57,493 adultos que no sabían leer ni escribir en estos 58 municipios, se logró capacitar a 43,146 de ellos. El porcentaje de analfabetismo en estos municipios, es actualmente de un 2.2 por ciento.

El Programa "Yo sí puedo" ha recibido un premio de la UNESCO por su eficacia en la alfabetización de jóvenes y adultos.

El Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT)[2,3]

Fue considerado por la Expo-Educación de Alemania (2000) y por el Club de Budapest (2002), como uno de los mejores programas educativos a nivel mundial. Es un programa de educación media con enfoque rural, dirigido a jóvenes que han terminado su educación primaria y aspiran continuar sus estudios sin salir de sus lugares de origen.

Este programa educativo nació como resultado de los esfuerzos que la Fundación para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencias (FUNDAEC) de Colombia realizó hace más de tres décadas, en la búsqueda de soluciones para mejorar la calidad de vida de los campesinos del valle de Cauca. Surgió como respuesta a las escasas oportunidades educativas en el sector rural y a las pobres expectativas generadas por las alternativas existentes que ofrecían una formación en y para las zonas urbanas que favorecían el éxodo hacia las ciudades.

Aunque el SAT se diseñó y se desarrolló como resultado de un análisis de la problemática educativa de Latinoamérica, hoy por hoy sus bondades son ampliamente reconocidas en diferentes partes del mundo, por su facilidad de implementación en zonas alejadas, con un bajo costo, y por dar respuesta inmediata al mejoramiento de la condición actual de la educación en muchos países. Un programa educativo de esta naturaleza contribuye a la formación de una base de recursos humanos capaz de asumir los desafíos del desarrollo comunitario, y de esta forma, llenar el vacío existente en las comunidades.

Este programa se inició en Honduras en el año de 1996 en la región de la Mosquita. Fue introducido en la región por la Asociación de Desarrollo Socioeconómico Indígena (Asociación BAYAN). En el año 2001, fue generalizado como una opción formativa a todo el país mediante un acuerdo de la Secretaria de Educación. Se financia con fondos de varias entidades de la cooperación internacional tales como la Fundación Ford, Pezztalosi, Cooperación Irlandesa, Canadiense, Británica y la Comunidad Bahaí. También recibe fondos de la Secretaria de Educación.

El Instituto Hondureño de Educación por Radio (IHER)[3]

Opera a través del programa El Maestro en Casa. Su propósito es permitir el acceso a educación a jóvenes y adultos del área rural y de los barrios populares urbanos excluidos del sistema educativo formal. Brinda servicios de alfabetización, primaria acelerada y bachillerato en ciencias y letras. Tiene cobertura en 16 departamentos del país y alcanzó en 2006 una matrícula de 35 mil estudiantes. Cuenta con una red de voluntarios en la comunidad entre los cuales se encuentran profesionales, estudiantes y religiosos. Se financia a través de la venta de libros a estudiantes, de venta de servicios, de fondos de instituciones solidarias y de un pequeño subsidio de la Secretaria de Educación.

El Sistema de Educación Media a Distancia (SEMED)[3]

Es un programa educativo que tiene como objetivo incorporar a personas jóvenes a los beneficios de la educación secundaria. Fue creado por la Secretaria de Educación en el año de 1992. Llega a unas 500 comunidades en 17 departamentos. Sus alumnos asisten a clases durante los fines de semana para hacer consultas a sus tutores. Dispone de materiales auto-instruccionales. En 2005, su matrícula fue de 19,887 estudiantes. Es financiado totalmente por la Secretaria de Educación.

Fuente: (1) En base a Gobierno de Honduras y Sistema de Naciones Unidas, 2007, pág. 30; El Heraldo – Edición del 11/06/2009. (2) BID (s.f.). (3) PNUD Honduras, 2009, pág. 109.

integral dentro de los procesos de reforma social en el ámbito de salud.

En términos preventivos, invertir en la educación alimenticia mejora los patrones de nutrición. Esto debe ir acompañado de servicios de salud de calidad, con acceso y cobertura para toda la población del país.

Se recomienda priorizar tres áreas de la salud pública hondureña para reducir las brechas de inequidad existentes en la misma.

Estas áreas pueden ser atendidas bajo tres objetivos generales.

Objetivo I. Monitoreo de la calidad del sistema de salud público

La provisión de servicios de salud de calidad es un pilar de la equidad en el sector salud, no solo desde la perspectiva de desarrollo humano, sino también, de los derechos humanos. Por lo

tanto, es necesario implementar políticas públicas sostenidas y vigorosas para aumentar la calidad de la asistencia sanitaria en las instituciones del Estado.

El Informe constató la inexistencia de datos robustos y de series históricas que permitan medir la calidad de los servicios de salud en el país. Honduras no cuenta con una base de datos para medir la calidad de los servicios de salud público. Por tanto, se alienta a las entidades públicas crear un comité técnico para llevar a cabo una investigación a fondo de la calidad de los servicios públicos de salud.

Existen métodos científicos para medir la calidad de los sistemas de salud. Estas herramientas usan medidas para revisar y mejorar la calidad de la atención que ofrecen. Un indicador de calidad es la información del expediente de un paciente o de un proceso operativo que se convierte en una tasa o porcentaje de la calidad del servicio brindado por los proveedores, médicos, farmaceutas, etc.

Por lo anterior, es importante contar con registros administrativos continuos y consistentes, que pueden fortalecerse por medio de auditorías e investigaciones de campo en todas las entidades que brindan servicios de salud pública en el país. Como resultado de este esfuerzo, se obtendrían bases de datos históricas que permitirían la creación de indicadores robustos sobre la calidad de los servicios de salud pública y líneas base que permitan el monitoreo de los avances logrados por la implementación de políticas públicas diseñadas para efectivizar la calidad de los servicios de salud que proporciona el Estado.

RECUADRO 7.5: Avancemos: una TMC enfocada en la educación secundaria

El programa de transferencias monetarias condicionadas "*Avancemos*" es la más importante iniciativa gubernamental desarrollada en los últimos quince años para enfrentar el problema de la expulsión estudiantil en secundaria en Costa Rica. Fue creado mediante Decreto Ejecutivo (No. 34210) el 8 de mayo de 2006, con el propósito de promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal de jóvenes pertenecientes a familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo formal por causas económicas.

Esta iniciativa se inspira en la nueva generación de programas desarrollados en América Latina para detener el mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante la provisión de incentivos económicos para aumentar el capital humano y su principal característica es la de funcionar como un subsidio a la demanda.

Según el decreto de creación, el "*Avancemos*" está constituido por tres tipos de ayudas, a saber: una transferencia monetaria, un incentivo para el ahorro y el apoyo a la oferta educativa. Al 2010, solo el primero de estos tres componentes había sido desarrollado. Los montos mensuales de la transferencia que rigen desde 2007 son de 15.000 colones (US$27) para séptimo año, 20.000 colones (US $36) para octavo, 25.000 colones (US$45) para noveno, 35.000 colones para décimo (US$63), 45.000 colones (US$81) para undécimo y 50.000 colones (US $90) para duodécimo. Existe un tope máximo de US$144,1 por familia sin importar el número de hijos beneficiados. Los principales requisitos que las familias deben cumplir son: la permanencia de sus hijos en el sistema educativo, el rendimiento y la asistencia de estos a consulta médica al menos una vez al año en los servicios de salud.

Cuando se compara "*Avancemos*" con otros programas similares en América Latina para el 2007, Costa Rica se ubica, junto a Brasil y México, entre los tres países que ofrecen los mayores montos de la transferencia por persona y familia. Asimismo, es uno de los pocos programas de la región que, desde su formulación inicial, plantea explícitamente el objetivo de reducir la deserción en la secundaria, salvaguardando con ello el derecho de las y los jóvenes a la educación.

Un perfil de los beneficiarios de "*Avancemos*" elaborado con base en la encuesta de hogares del 2008 muestra que el 95,1% de ellos son hijos o nietos en el hogar. Predominan las mujeres y las edades de entre 13 y 21 años, aunque hay beneficiarios con edades superiores. De los hogares beneficiados, el 79,8% tiene solo un becado, un 17,2% dos, un 2,7% tres y el restante 0,3% cuatro.

Además, un 34,7% de los becados forma parte de hogares con jefatura femenina. La ubicación de los beneficiarios de "*Avancemos*" según los deciles de ingreso per cápita de los hogares muestra que en el 2008, más del 60% de los becados pertenecía a hogares de los tres primeros deciles.

Aunque en "*Avancemos*" como sistema de ayuda social se encuentran falencias en la medición del impacto, se observa, según estudios preliminares, el impacto del programa en el 2008, en una reducción de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza total y de 0,4puntos en la pobreza extrema en Costa Rica.

En el caso de Honduras, programas similares como "*Avancemos*" en Costa Rica son importantes para fomentar la permanencia escolar a nivel de educación secundaria, lo cual es un reto significante. Asimismo, se fomentarían efectos correlativos positivos como la reducción de la pobreza total y extrema en la población hondureña en general.

Fuente: En base a Román, Isabel - Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y "Avancemos" en Costa Rica, CEPAL & GTZ. 2010.

Objetivo II. Acceso y cobertura de los servicios de salud a todo el territorio nacional, en especial a los más pobres y vulnerables

Los resultados del Informe señalan la urgencia de mejorar e implementar políticas públicas sostenidas para aumentar el acceso y cobertura a servicios de salud. Se advierte una falta de eficiencia en el sistema de salud para garantizar la prestación de servicios de calidad. Por lo tanto, se sugiere buscar una mayor descentralización de los servicios de salud brindados por el Estado según el tipo de enfermedades y tratamientos, tomando como punto de partida a la hora de distribuir sus servicios, las afecciones, padecimientos y enfermedades que afectan inequitativamente a los segmentos más pobres y vulnerables de la población hondureña.

Para tal efecto, es necesario fortalecer los sistemas de información territorial para que sirvan como instrumentos en la identificación de infraestructura, servicios, equipo, tipo de enfermedades y medicamentos prioritarios requeridos en cada territorio.

Una vez que una base de datos de este tipo sea levantada y sistematizada, se puede crear indicadores para la medición del acceso y la cobertura de los servicios de salud. Esto permitiría diseñar políticas públicas para mejorar la cobertura de los servicios y priorizar la dotación de médicos y medicamentos en los territorios que más lo necesitan.

Este es un gran desafío que debe enfrentarse con urgencia, porque el sector público de salud asiste la

mayor parte de la población que vive en condición de pobreza en el país. Se trata, en principio, de mejorar la dotación de médicos y medicamentos en los cuatro puntos cardinales del país de manera focalizada y diferenciada. El acceso a servicios de salud en las áreas rurales sigue siendo un tema un tanto relegado en la agenda pública por lo que se requieren mayores esfuerzos en esta dirección. Esto no solo tiene que ver con el tema de infraestructura, sino también con la disponibilidad de servicios. En este sentido, llama la atención que un porcentaje significativo de mujeres desisten de asistir a un centro de salud porque asumen de antemano la carencia de medicamentos o de personal médico.

Por ende, se requiere identificar las causas que obstaculizan el acceso y la cobertura de los servicios de salud, en base a la consulta con los usuarios, para construir una estrategia focalizada en las necesidades, y de esta manera ampliar el acceso y la cobertura de los servicios de salud a los más pobres y vulnerables de manera directa. Estos se fundamenta en que el acceso y la cobertura médica afecta a gran parte de la población, pero especialmente los más pobres y vulnerables. Estos últimos, no solo carecen de un seguro médico, por lo cual no tienen más opción que asistir al sistema público de salud, sino que enfrentan retos significativos debido a la carencia de infraestructura, capacidad, calidad y eficiencia de los servicios de salud.

Objetivo III. Estrategias y campañas sostenidas para aumentar la prevención en salud y fomentar hábitos alimenticios adecuados

El presente Informe revela la existencia de hábitos alimenticios pocos saludables de la población hondureña. El consumo creciente de alimentos azucarados y de grasas saturadas están generando un serio problema de salud pública en el país. Para enfrentar este desafío es necesario convertir el fomento de hábitos alimenticios saludables en una signatura de importancia. Es necesario hacer uso de la educación y de otros medios para promover campañas que eleven la consciencia de la importancia de una buena alimentación para la prevención y conservación de la salud.

Medidas de este tipo forman parte de una estrategia de prevención que hasta ahora se ha visto relegada en la política pública por la política dominante de tratamiento a la enfermedad. Uno de los lineamientos de política diseñados en esta área por la Política Nacional de Nutrición llama a desarrollar un Programa Integral de Información, Educación y Comunicación (IEC), con el fin de promover prácticas alimenticias adecuadas (Secretaría de Salud, s.f.,). La implementación de este Programa todavía es una tarea pendiente. Es urgente elaborar manuales escolares y realizar campañas orientadas a mejorar las prácticas alimenticias de los hondureños y hondureñas para evitar la obesidad y las enfermedades degenerativas.

El acceso a conocimientos sobre la prevención en temas de salud debe ser de alta prioridad para el Estado. No solamente para reducir la afección a enfermedad, que afecta el rendimiento escolar de todos y todas, pero también para efectivizar el gasto público en el sector salud. La inversión en la prevención para evitar, por ejemplo, la desnutrición infantil, importa también desde un punto de vista económico, ya que el incremento de la productividad y la reducción de la pobreza va ligada con una seguridad alimentaria sana y que vitaliza los procesos de productividad.

En términos de seguridad alimentaria, los programas de esta índole no solo pueden contribuir a la salud de las personas, sino que también a incrementar la resiliencia de los sistemas alimenticios (e.g. agropecuarios) a nivel rural y local, focalizando la estrategia de la seguridad alimentaria en los más pobres y vulnerables.

Sub-Eje Temático: Protección Social

Objetivo. Calibrar los Programas de Transferencias Condicionadas

Se debe continuar con los programas de transferencia monetaria condicionada, pero su ocupa revisar aquellos programas que no están beneficiando a los más pobres y vulnerables. Asimismo, es necesario focalizar los recursos brindados por los programas de transferencia condicionada. Para tales efectos se requiere depurar las listas de los beneficiarios.

Resultaría conveniente brindar apoyo técnico para darle seguimiento efectivo al Registro Único de Beneficiarios que está implementando el Gobierno para monitorear el impacto de las transferencias monetarias condicionadas en los servicios de salud y educación.

De esta manera, se focalizan los beneficios a aquellas personas de escasos recursos, y se podría asegurar que sean los más pobres y vulnerables los que se estén beneficiando de estos programas y otros beneficios de protección social.

7.3.3 Eje Temático III. Equidad Política

Objetivo I. Implementación de más reformas electorales que permitan diversificar el perfil de las personas con acceso a cargos de decisión política

Como se ha mostrado en este Informe, el perfil típico de aquellos que logran acceder a los cargos de decisión política, es el de un hombre de 35 a 54 años que posee educación universitaria. Combina sus funciones con otras ocupaciones que le permiten tener una solvencia económica suficiente para dedicar tiempo a las actividades políticas y financiar campañas para abrirse paso en estos espacios. Además, posee un capital político que generalmente es heredado del padre y de los buenos contactos políticos que posee.

Como resultado de una posición social desventajosa, personas de familias con escasos recursos, sin educación superior, mujeres, personas de origen étnico y jóvenes, ven muy limitadas sus oportunidades de acceder a estos grupos de privilegio que toman las grandes decisiones en el país. De esta manera, la democracia hondureña se priva de dar voz a todos sus ciudadanos y ciudadanas y de obtener la legitimidad requerida.

El Informe evidencia que reformas como la papeleta electoral separada con los nombres y fotografías de los aspirantes a diputado, han contribuido a la diversificación del perfil típico de quienes logran entrar a las élites parlamentarias. Basado en esto y de acuerdo con la opinión de los adultos hondureños, otras reformas electorales deberían ser impulsadas desde el Estado para lograr diversificar aún más las élites políticas. Entre ellas se encuentran las cuotas electorales para grupos específicos, como los jóvenes y las etnias. En el caso de las mujeres, éstas ya cuentan con una cuota del 30%, pero es necesario, como lo demandan ellas mismas, incrementarla. Otro tipo de reforma, que ha sido acordada en el pasado y que requiere ser implementada, es la elección de diputados por distritos electorales.

Objetivo II. Fomento de una democracia participativa, deliberativa e informada para dar voz a los menos representados y permitir su participación en la toma de decisiones

El Estado debería fomentar la democracia participativa, deliberativa e informada para asegurar la participación plena de todos los ciudadanos y ciudadanas en asuntos de interés colectivo. Es necesario consensuar mecanismos, que garanticen un espacio político y voz a los grupos sociales históricamente marginados de las decisiones políticas.

La población adulta hondureña está de acuerdo en que es necesario fomentar la formación de nuevos liderazgos, no sólo entre las élites políticas tradicionales, sino entre aquellos grupos secularmente relegados de la participación política en las grandes decisiones nacionales. Creen también que el sistema educativo es el espacio propicio para la formación de una sólida cultura política y ciudadana. Con este tipo de medidas se lograría fomentar la democracia participativa y deliberativa que el país necesita para llevar a cabo procesos de toma de decisión y auditoría social.

Es también necesario promover la organización de todos los sectores sociales, especialmente los de menor representatividad, para poner las bases sociales de una democracia participativa, deliberativa e informada. Este es una de las vías de salida para superar los procesos elitistas en los cuales solo participan los conocedores de los temas en discusión, pues está demostrado que desde posiciones de liderazgo en organizaciones sociales, se puede acceder a puestos de decisión pública y hacer visibles los intereses y necesidades de los que no tienen actualmente voz.

Esto debería ser acompañado del establecimiento de mecanismos de participación social que permitan el acceso de todos los segmentos de la sociedad a la toma de decisiones. De esta manera, se estaría contribuyendo a la creación de una sociedad civil más vigorosa y exigente ante los funcionarios públicos y a mejorar la legitimidad de las instituciones democráticas. Por lo tanto, un eje central en un Pacto Social debería ser llegar al acuerdo de tomar decisiones de políticas públicas por medio de mecanismos, agencias o entidades que tengan el mandato de fomentar la democracia participativa, deliberativa e informada.

Objetivo III. Monitoreo de la calidad de la democracia a través de la creación de un Observatorio de la Calidad de la Democracia

Honduras ha avanzado mucho en los mecanismos para la selección de los funcionarios electivos encargados de la administración del Estado a través de elecciones internas de los partidos políticos, el sistema de representación proporcional, el voto separado, la elección de diputados con fotografía, entre otras. Esto ha permitido el acceso a puestos de decisión a profesionales de clase media que no

disponen de capital económico y político familiar como ocurrió durante décadas.

Sin embargo, persisten las dificultades para consolidar el Estado de Derecho y otros desafíos asociados a lo que se denomina la calidad de la democracia.

Para colocar este tema en la agenda pública, y como parte de un Pacto Social, este Informe proponer llegar a un acuerdo para la creación de un Observatorio sobre la Calidad de la Democracia. Este debe estar sustentado en una noción de imparcialidad e independencia del Gobierno central. De esta manera, se podrá monitorear los avances obtenidos en la calidad de la democracia, su capacidad institucional y la legitimación de sus logros.

Los datos que periódicamente publicaría el Observatorio de la Calidad de la Democracia, serían la materia prima para deliberar sobre la democracia existente en Honduras y mejorar su desempeño. Esto no solo serviría para uso de políticas públicas del Estado, sino también para rendir cuentas a organismos locales y de la cooperación internacional interesados.

7.3.4 Eje Temático IV. Equidad en el acceso a la Justicia

Objetivo. Acceso a la justicia equitativa por medio de la implementación y seguimiento de recomendaciones acordadas

Llegar a un acuerdo entre los diferentes actores clave de la sociedad hondureña para que se implementen de manera efectiva las recomendaciones planteadas en el marco del Proyecto de Modernización de la Rama Judicial, especialmente las correspondientes al pilar de equidad, contribuiría a reducir las brechas de inequidad actualmente existentes en el acceso a la justicia.

Se deben reconocer avances en ese sentido, ya que hasta ahora se ha logrado impulsar iniciativas de importancia en materia de acceso a justicia como son la Defensoría Pública y los Juzgados Móviles. Sin embargo, aún queda por hacer respecto a iniciativas que acerquen la justicia a áreas con poca cobertura, especialmente las áreas rurales y también a grupos vulnerables como las mujeres y los grupos étnicos.

Para sortear barreras de aislamiento geográfico que experimentan los habitantes de algunas regiones del país, es necesario acercar la resolución al lugar donde el conflicto se origina. Para cumplir este objetivo, resulta muy útil la difusión de medios alternativos para la resolución de conflictos, como la mediación, la conciliación y el arbitraje. Estos no solo permiten mejorar el acceso a la justicia a los más aislados, sino que también contribuyen a descongestionar el funcionamiento de los servicios formales de la misma. Asimismo, experiencias de países vecinos, como la iniciativa de los facilitadores rurales de Nicaragua, pueden resultar muy instructivas en este sentido.

En cuanto a medidas para brindar a los pueblos indígenas un mejor acceso a la justicia, se pueden plantear iniciativas como: 1) traductores judiciales en idiomas originarios; 2) peritos culturales; 3) fortalecer las defensorías públicas con unidades especializadas en la defensa de los indígenas, y, 4) fomentar la resolución de conflictos en las propias comunidades indígenas (OEA, 2007, págs. 20 y 75–79).

Otro punto importante a vigilar, es la implementación de una estrategia de información y comunicación para que las personas en situación de vulnerabilidad puedan hacer uso de los servicios disponibles, como la Defensoría Pública o consultorios jurídicos gratuitos como el de la UNAH. Esto también contribuirá a un mejor acceso a la justicia, especialmente por parte de los más pobres.

7.3.5 Eje Temático V: Equidad Territorial

Objetivo. Compromiso con el proceso de descentralización

La distribución o focalización del gasto público se convierte en un instrumento muy importante en términos de política pública, para promover la inversión en educación, empleo e infraestructura en los territorios de menor desarrollo relativo y reducir de esta manera la inequidad territorial. Sin embargo, los análisis del Informe muestran que en el 2009, el gasto público ejecutado en los sectores fundamentales para el desarrollo humano (educación, salud e infraestructura productiva), se distribuyó con un sesgo regresivo moderado. Esto quiere decir que lejos de ayudar a reducir la inequidad territorial en el país, está contribuyendo a ampliarla.

Al realizar un análisis desagregado, puede verse en la distribución del gasto descentralizado (transferencias y subsidios a municipalidades) un sesgo progresivo, lo que lo hace mucho más equitativo. Este hecho pone de manifiesto el potencial de la descentralización para disminuir la inequidad en Honduras. Dicho potencial será aprovechado a medida que se fortalezcan las capacidades de gestión de los gobiernos locales, ya que según la percepción de la población adulta encuestada,

existen algunos déficits en esta materia.

En el Pacto Nacional de Descentralización y el Desarrollo Local suscrito entre la Asociación de Municipios de Honduras (AHMON) y los candidatos presidenciales que participaron en las elecciones generales de 2005, se propusieron ya una serie de medidas que a la luz del actual contexto, todavía se mantienen vigentes (Cf. García, 2009, pág. 40).

Desde esta base, parece necesario que el Pacto Social planteado aquí, incorpore el tema de la descentralización al conjunto de objetivos que se han planteado hasta ahora, rescatando aquellas propuestas que siguen considerándose vigentes y agregar nuevos elementos que se consideran de utilidad. En forma resumida, estas podrían plantearse de la siguiente forma:

1. Se debe demarcar claramente las competencias de las Municipalidades, fortalecer su autonomía y resolver los conflictos y superposiciones que existan con dependencias del Gobierno Central.
2. Asignar recursos financieros más amplios para poder concretar el proceso de descentralización y desarrollo. El Índice de Desarrollo Humano puede ser utilizado en primera instancia, como pauta para lograr una distribución equitativa de los fondos públicos asignados. Aquí cabe señalar, como se menciona en el Informe, que la distribución es sólo un comienzo para impulsar un desarrollo equitativo. Este ejercicio debe ser complementado con la implementación de sistemas que monitoreen la eficacia, eficiencia y transparencia en el uso de los recursos.
3. Crear un Fondo de Desarrollo Municipal y de Compensación Inter-territorial, focalizado en las regiones con menor Índice de Desarrollo Humano o con mayor pobreza multidimensional. Esta recomendación en específico es un punto importante desde el punto de vista de equidad, ya que reconoce los diferentes grados de desarrollo relativo de los municipios de Honduras al tiempo que deja entrever la necesidad de políticas y acciones específicas y diferenciadas para cada territorio de acuerdo a sus características.
4. Impulsar un Programa Nacional de Capacitación Municipal. En esta línea también, se esperaría que el personal capacitado pueda mantener sus puestos a pesar de los vaivenes políticos, a través de la aprobación de una Ley de la Carrera Administrativa Municipal.
5. Crear un sistema a nivel municipal para monitorear el impacto de los programas y proyectos que fomentan el desarrollo humano a nivel local.

En suma, es necesario proveer recursos, fortalecer las capacidades, accionar planes de monitoreo y calibrar o reajustar la legislación para agilizar la administración y fomentar su eficiencia. En tanto la implementación y monitoreo del impacto de las acciones estatales continúen gestionándose a nivel central, se reduce la posibilidad de hacer una mayor incidencia a nivel local, especialmente en las ámbitos de residencia rural.

7.3.6 Eje Temático VI. Seguimiento y monitoreo de los acuerdos alcanzados en el marco de un Pacto Social

Objetivo. Diseño e implementación de una instancia de seguimiento y monitoreo que incorpore al gobierno central y local, la academia, la empresa privada y a la sociedad civil

El logro de los objetivos y metas que emanen del consenso en el marco de un Pacto Social, exige seguimiento y monitoreo. Si no hay un cuidadoso y persistente seguimiento y monitoreo de lo que se hace, no se puede verificar si los objetivos y las metas se están cumpliendo y hacer los ajustes o reajustes pertinentes. Esto contribuye también a que no haya un Pacto Social estático, pero que pueda rendir cuentas y calibrar su incidencia de manera focalizada y diferenciada.

El seguimiento y monitoreo le da un sentido de responsabilidad compartida y de obligatoriedad a lo pactado. Es necesario, por lo tanto, que se acuerde una Comisión de Seguimiento y Monitoreo del Pacto Social. Esta entidad debería estar integrada por funcionarios estatales de alto nivel, por representantes de la sociedad civil debidamente acreditados, la academia y representantes de la empresa privada, tanto de la micro y pequeña, como de mediana y gran empresa.

Un país que busca lograr mayores niveles de desarrollo humano no se puede dar el lujo de ignorar los acuerdos logrados entre los actores estratégicos de su entorno, ya que si lo hace, comprometería seriamente el bienestar de la presente y futuras generaciones.

Honrar los acuerdos y trabajar inteligente y diligentemente por lograrlos en el marco de la democracia, es una aspiración que forma parte del imaginario colectivo del pueblo hondureño.

Notas

1. Subrayado de los autores del Informe.
2. Los micro-seguros se refieren a la protección a personas de bajos ingresos contra riesgos específicos, y que involucra el pago de primas proporcionales al perfil de riesgo asegurado y de su poder adquisitivo (Cf. CAHDA, 2008).

Bibliografía

Acemoglu, D., Bautista, M. A., Querubin, P., y Robinson, J. A. (2007). *Economic and political inequality in development: the case of Cundinamarca*, Colombia. National Bureau of Economic Research.

Alkire, S. (2005). Briefing Note. *Capability and Functionings: Definition y Justification*. Human Development Capability Association (HDCA).

Alkire, S., y Santos, E. (2010a). *Multidimensional Poverty Index*. Oxford Poverty y Human Development Initiative. Recuperado a partir de www.ophi.org.uk

Alkire, S., y Santos, E. (2010b). *Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries*. PNUD: Human Development Research Paper, (11), 138.

Alleyne, G.A.O., y Cohen, Daniel. (2002). *Health, economic growth, and poverty reduction.*

Alonso, E. (2005). *Evaluación de las políticas de promoción de inversiones y exportaciones en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: FIDE.

Amorim Neto, O. (s. f.). *Cabinet formation in presidential regimes: an analysis of 10 Latin American countries*.

Andersen, L. E., y Dept. I.-A. D. B. R. (2001). *Social mobility in Latin America: links with adolescent schooling*. Inter-American Development Bank, Research Dept., Latin American Research Network.

Araque, E. (2010). *Informe de consultoría: Recopilación de datos sobre inequidad territorial en la distribución de recursos públicos*.

Arriagada, I., Aranda, V., y Miranda, F. (2006). *Políticas y programas de salud en América Latina: Problemas y propuestas*. United Nations Pubns., 114.

Arrieta, C. R. (2009). *La teoría de la justicia de Amartya Sen*.

Atria, R. (2004). *Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales*. CEPAL, Santiago, Chile.

Banco Mundial. (2003). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*

Banco Mundial. (2005). *Informe sobre Desarrollo Mundial 2006*.

Banco Mundial. (2011). *Igualdad de Género y Desarrollo. Panorama General* (Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012) (p. 62). Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (s. f.). Taller *«Programas de Transferencias Condicionadas: Experiencias Operativas»*.

Bellei, C. (1999). *Claves de la inequidad en la educación básica.*

Benedicto, M., y Morán, M. L. (1995). *Sociedad y Política: Temas de sociología política*. Allianza Internacional.

Bermúdez-Madrid. (2011). *Sistema de Salud de Honduras*. CONEDSA.

BID. (s. f.). Comunicado de Prensa: Contribución CABILICA a Programa SAT HONDURAS. Recuperado a partir de: http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=&context=&doctype=working%20papers&topic=&country=&lang=es&filter=publication_topic%3D%3DEducaci%C3%B3n--EDUC%0APublicationstype%3D%3DDocumentos%20de%20Trabajo--WP&searchLang=&stagecode=&page=2

BNCSDH. (2008). *The Social Causes of Health*

Inequalities in Brazil. Editora Fiocruz.

Bolívar, A. (2005a). *Equidad educativa y teorías de la justicia*. Revista Electrónica sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 3(2).

Bolívar, A. (2005b). *¿Dónde situar los esfuerzos de mejora?: Política educativa, escuela y aula*. Educação e Sociedade, 26(92), 859–888.

Bolívar Botia, A., y Bolívar Ruano, M. R. (2011). *La didáctica en el núcleo del mejoramiento de los aprendizajes. Entre la agenda clásica y actual de la Didáctica*. Perspectiva Educacional, 50 (2), 3–25.

Bonet, J. (2010). *La terciarización de las estructuras económicas regionales en Colombia*. Revista de Economía del Rosario, 10(1), 1–19.

Bourdieu, Pierre. (s. f.). *La sociología ¿es una ciencia?* Recuperado a partir de http://www.antroposmoderno.com/antro-articulo.php?id_articulo=123

Bourdieu, P., Poupeau, F., y Caron, N. (2001). *El campo político*. Plural editores.

Brint, S. G. (2006). *Schools and societies*. Standford University Press.

Brunner, J. J., y Elacqua, G. (2003). *Factores que inciden en una educación efectiva*. La Educación en Chile Hoy, 45–54.

Burtless, G., y Jencks, C. (2003). *«American Inequality and its Consequences»*. En H. Aaron, J. Lindsay y P. Nivola (Eds.). *Agenda for the Nation*: 61-108. Washington, DC: Brookings.

Cañete, A. R. (2006). *La equidad en el paradigma del desarrollo humano*. PNUD.

Cárdenas, H. (2010). *Desigualdad en desarrollo humano y la transmisión intergeneracional de la desigualdad educativa en Honduras*. PNUD Honduras.

Cardoso, F. H. (2009). *Democracia en América Latina*. Documentos CIDOB. América Latina, (31), 71–88.

Casal, J. M., Roche, C. L., Richter, J., y Chacón Hanson, A. (2005). *Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia* (1.a ed.). Caracas, Venezuela: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).

Casar, M. A. (2009, abril 1). *Poderes Fácticos. Nexos en Línea*. Recuperado a partir de http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticuloyArticle=319

Casco, G. (2011). *El financiamiento político en Honduras*. En P. Gutiérrez y D. Zovatto (Eds.), Financiamentos de los partidos políticos en América Latina, Serie Doctrina Jurídica 594. México: IDEA / OEA / UNAM.

Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de Florida (FIU). (1987). *La administración de la justicia en Honduras. Descripción y análisis*. Tegucigalpa, Honduras: Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

Centro de Estudio de Justicia de las Américas. (2009). *Reporte de la Justicia de las Américas 2008-2009.*

CEPAL. (2009). *Desafíos de los programas de transferencias con correspondencia. Los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*.

CEPAL. (2010a). *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2009.*

CEPAL. (2010b). *Reporte de avance en el ODM 1 en América Latina y el Caribe. La erradicación de la pobreza extrema y del hambre y la generación de empleo productivo y decente para todos: una tarea urgente*. 2010. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad.

CEPAL. (2010c). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL. (2011). *Panorama Social de América Latina 2011.*

CEPAL. (s. f.). CEPALSTAT. *Estadísticas de América Latina y El Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado a partir de http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp

Cienfuegos, D., y Guzmán, E. (s. f.). *Honduras. Régimen municipal*. Recuperado a partir de http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/16.pdf

CNBS. (2011). Comisión Nacional de Bancos y Seguros, *Boletín Estadísito a Marzo 2011*.

COCOCH. (s. f.). *Reforma Agraria, Agricultura y Medio Rural en Honduras. La Agenda Pendiente del Sector Campesino*. COCOCH.

Cohen, E. (2010, mayo). *Claves para reducir desigualdad*. Opinión Sur No. 81. Recuperado agosto 22, 2011, a partir de http://opinionsur.org.ar/Claves-para-reducir-desigualdad

Cohen, E. (s. f.). *Honduras: el programa de asignación familiar. Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*.

Compton, P., Tablas, H., y Alemán, R. (2006). *Programa de Acceso a la Tierra: resultados y perspectivas.*

CONEVAL. (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Congreso Nacional. (2012). *Ley Fundamental de*

Educación. Aún sin publicar en la Gaceta (al 25 Enero 2012).

Cordero, L. A. (2007). *Los desafíos políticos partidarios en procura del buen gobierno*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Corporación Latinobarómetro. (s. f.). *Latinobarómetro*. Recuperado a partir de www.latinobarometro.org

Corporación Transparencia por Colombia. (s. f.). *Transparencia en la Justicia*. Recuperado a partir de http://www.transparenciacolombia.org.co/transparencia//tabid/67/Default.aspx

Corral, M. (2008). *(Des) confianza en los partidos políticos en América Latina*. Revista de ciencia política (Santiago), 28(3), 195–202.

Corte Suprema de Justicia de Honduras. (1994). *Reglamento del Programa para la Defensa Publica.*

Corte Suprema de Justicia de Honduras. (2005). *Plan de modernización del Poder Judicial 2004-2009.* Poder Judicial de Honduras.

Corte Suprema de Justicia de Honduras. (2006). *Código Procesal Civil.*

Corte Suprema de Justicia de Honduras. (2011a). *Plan Estratégico del Poder Judicial 2011/2016*. Tegucigalpa, Honduras: Poder Judicial de Honduras.

Corte Suprema de Justicia de Honduras. (2011b). *Memorial Judicial 2010*. Tegucigalpa, Honduras: Poder Judicial.

Corte Suprema de Justicia de Honduras. (2011c, agosto 9). *1er encuentro en Honduras de defensorías públicas de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana*. Recuperado agosto 9, 2011, a partir de http://www.poderjudicial.gob.hn/ejes/institucional/organizacion/dependencias/defensa/general/Noticias/noticia_evento.htm

Corte Suprema de Justicia de Honduras. (2011). *Memoria Judicial.*

Cruz, D. (2006). *Seguridad alimentaria y nutricional de Honduras*, documento presentado en el Taller «Hacia la elaboración de una estrategia de asistencia de la FAO en apoyo de la iniciativa América Latina y el Caribe sin hambre». FAO.

Dahan, M., y Gaviria, A. (2001). *Sibling Correlations and Intergenerational Mobility in Latin America*. Economic Development and Cultural Change, 49 (3), 537–554.

Dahlgren, G., y Whitehead, M. (2007). *Estrategias europeas para la lucha contra las desigualdades sociales en salud: Desarrollando el máximo potencial de salud para toda la población-Parte 2.*

de Ferranti, D. M., Perry, G., Ferreira, F., Walton, M., Coady, D., Cunningham, W., Gasparini, L., et al. (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* The World Bank Washington.

de Hoyos, R., de la Calle, J. M. M., y Székely, M. (2009). *Educación y movilidad social en México.*

de Janvry, A., y Sadoulet, E. (2000). *Rural poverty in Latin America:: Determinants and exit paths. Food Policy,* 25(4), 389–409.

de Janvry, A., y Sadoulet, E. (2004). *Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural.* Presentado en Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe «Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21», Costa Rica: Universidad de California.

de la Torre, R. (2004). *El Indice de Desarrollo Humano y la Asignación del Gasto Público por Entidad Federativa en México*. Análisis del Desarrollo. Universidad Iberoamericana.

Duarte, J., Bos, M. S., y Moreno, M. (2009). *Inequidad en los aprendizajes escolares en América Latina.*

Dubet, F. (2006). *La escuela de las oportunidades. ¿Qué es una escuela justa?* Editorial Gedisa.

Durlauf, S. (1996). *«A theory of persistent income inequality»*. Journal of Economic Growth, 1(1).

Durón, F. (s. f.). *La institución municipal en Honduras, del siglo xviii al siglo xx.*

Dye. (1997). *Who ´s Running America?* en: Uriarte (1997).

El Heraldo. (2009, junio 11). *Desciende las cifras de analfabetos en Honduras*. El Heraldo. Tegucigalpa, Honduras. Recuperado a partir de: http://archivo.elheraldo.hn/Ediciones/2009/06/12/Noticias/Desciende-las-cifras-de-analfabetos-en-Honduras.

El Heraldo. (2012, febrero 17). *Gobierno de Honduras, agroindustriales y campesinos del Bajo Aguán suscriben acuerdo*. El Heraldo. Tegucigalpa, Honduras. Recuperado a partir de: http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Gobierno-de-Honduras-agroindustriales-y-campesinos-del-Bajo-Aguan-suscriben-acuerdo.

Emma, N.-H., y O´Connell, L. (2006). Programa de Asignación Familiar, Fase II. *Informe de terminación del proyecto.*

Escobar, L. (2010). *Honduras: espacio fiscal para la inversión social y productiva*. SERIE ESTUDIOS EN ECONOMÍA (p. 40). Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras.

Fajnzylber, P., y Loayza, N. (2002). *What causes violent crime?* European Economic Review. European Economic Review, 46 (7), 1323–1357.

Falck, M., y Ordóñez, B. (2009). *Microfinanzas en Honduras: realidad y retos para la definición de políticas*. CEPAL.

FAO. (2006). *Reforma agraria, justicia social y desarrollo sostenible.* Presentado en Conferencia internacional sobre la reforma agraria y el desarrollo rural, Porto Alegre, Brasil: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FEREMA. (2002). *La educación básica en Honduras*. Avances, limitaciones y desafíos. Tegucigalpa, Honduras.

Ferreira, F. H. G., Walton, M., y Bank, W. (2005). *La desigualdad en América Latina: rompiendo con la historia*. Banco Mundial.

Ferreira, F. H. ., Gignoux, J., y Aran, M. (2010). *Measuring inequality of opportunity with imperfect data: the case of Turkey*. Journal of Economic Inequality, 1–30.

Fiallos, C. (1989). *Historia del municipio hondureño.* Tegucigalpa: Editorial Universitaria.

Fiocruz, ed. (2008). *Las causas sociales de las inequidades en salud en Brasil*. Comisión Nacional sobre Determinantes Sociales.

Fonseca, A. (2006). *Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas.* Documento presentado en Seminario Internacional sobre Transferencia Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria. Oficina Regional de FAO, Santiago, 4–5.

FOSDEH. (2011). *Algunos apuntes relacionados con las exoneraciones tributarias en Honduras (Una primera aproximación)*. FOSDEH.

FOSDEH/COCOCH. (s. f.). *Coalición internacional para el acceso a tierra, agricultura y reforma agraria*. Tegucigalpa, Honduras: Ediciones Guardabarranco.

Franco, R. (2006). *Transferencias con Corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana.* FLACSO Mexico.

Franco, R. (2008). *Protección social en Honduras: el papel de los programas de transferencias condicionadas:* PRAF I, II y III. Sao Paulo/Santiago de Chile, iFHC/CIEPLAN.

Freire, P. (2009). *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa.* Siglo XXI Editores.

Fundación Democracia sin Fronteras. (2010). *Directorio Legislativo Congreso Nacional de Honduras 2010-2014* (p. 210). Tegucigalpa: Unión Europea.

Fundación Democracia y Desarrollo y Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos en Honduras. (s. f.). *Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec*. Informe Honduras.
Fajnzylber, P., y Loayza, N. (2002). *What causes violent crime?* European Economic Review. European Economic Review, 46 (7), 1323–1357.
García, F. (2009). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Honduras*. CEPAL: Serie Desarrollo Territorial, (7), 119.

García V., F. (s. f.). *Political equality in deliberative democracy and the capability approach.* Universidad de Buenos Aires. Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Recuperado a partir de www.capabilityapproach.com/pubs/lima-trabajotraducciononline.pdf

Gaviria, A., Behrman, J. R., y Szekely, M. (2001). *Intergenerational Mobility in Latin America*. Economía, 2(1), 1–31.

Gignoux, J., y Crespo, A. (2008). *Inequality of Learning Opportunities in Chile: Measures and Recent Trends*. World Bank. September 5th.

Gobierno de Honduras y SNU. (2007). *Objetivos de Desarrollo del Milenio - Honduras 2007. Segundo Informe de País. El logro de los ODMs: una responsabilidad compartida.*

Gobierno de Honduras. (2010). República de Honduras. *Visión de País 2010 – 2038 y Plan de Nación 2010- 2022.*

González, J. M., y Vélez, J. A. (2011). *Ciudadanía juvenil étnica: una aproximación a la realidad de la juventud indígena y afrodescendiente en Honduras (No. 7).* Estudios sobre Desarrollo Humano (p. 52). Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

González, J. L. (s. f.). *El efectivo acceso a la justicia: un requisito para el desarrollo con estabilidad social*. Estudios Jurídicos, 397–445.

Green, D., y Keselman, J. R. (2006). *Dimensions of Inequality in a Just Society, en: Dimension of Inequality in Canada*. UBC Press.

Grupo de Sociedad Civil. (2007). *Descubramos los Fondos de la ERP¿De Dónde Surge la Red Solidaria?*

Guerrero, R. M., Focke, K., y Cueva Armijos, S. (2011). *El sector financiero en Honduras. Visión general y tópicos sobre la red de seguridad financier*a (Notas Técnicas No. IDB-TN-270). Sector de Capacidad Institucional y Finanzas.

Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Habermas, J. (1962). *La transformación estructural de la esfera pública: una investigación en la categoría de la sociedad burguesa*.

Hag, M. ul. (2005). *Reflections on Human Development.* Oxford University Press.

HDRO. (s. f.). *International Human Development Indicators.* UNDP. Recuperado a partir de http://hdrstats.undp.org/en/indicators/89106.html

IDL y DPLF. (s. f.). *Obstáculos para el acceso a la justicia en las Américas*. Recuperado a partir de http://www.partnersglobal.org/20th-anniversary-1/Obstaculos%20para%20el%20Acceso%20a%20la%20justicia%20en%20las%20Americas.pdf

Illescas, J. (2009). *Los grupos de poder y los sectores industrial y agrícola. Honduras: poderes fácticos y sistema político* (3.a ed.). Tegucigalpa, Honduras: Centro de Documentación de Honduras.

INE. (1974). *Censo Nacional Agropecuario 1974.*

INE. (1992). *Censo Nacional Agropecuario 1992.*

INE. (2006a). *Honduras - Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDESA 2005-2006.*

INE. (2006b). *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*. Mayo 2006. Tegucigalpa, Honduras: Instituto Nacional de Estadística.

INE. (2008a). *Encuesta Agrícola Nacional 2007-2008.*

INE. (2008b). *Proyecciones de población por municipios. Revision 2008*. Instituto Nacional de Estadística de Honduras.

INE. (2010). *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples. Mayo 2010*. Tegucigalpa, Honduras: Instituto Nacional de Estadística.

INE. (2011). *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples. Mayo 2011*. Tegucigalpa, Honduras: Instituto Nacional de Estadística.

Jiménez, J. P., Gómez, S. J. C., y Podestá, A. (2010). *Evasión y equidad en América Latina*. CEPAL.

Jones, H. (2009). *Equity in development: Why it is important and how to achieve it* (Working Paper No. 311). ODI Working Papers (p. 57). London, UK: Overseas Development Institute. Recuperado a partir de http://www.odi.org.uk/resources/download/3480.pdf

Justino, P., Litchfield, J., y Whitehead, L. (2003). *The impact of inequality in Latin America*. PRUS Working Paper 21. Poverty Research Unit at Sussex, Brighton, United Kingdom. Recuperado a partir de http://www.sussex.ac.uk/Units/PRU/wps/wp21.pdf

Koolhaas, M., y Rodríguez, J. R. (2006). *Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda*. Recuperado a partir de http://www.aucip.org.uy/docs/partidos_y_elecciones_en_el_ambito_departamental/koolhaas_y_rodriguez.pdf

La Gaceta. (2010a, mayo 14). *Decreto Ejecutivo Número PCM-010-2010.*

La Gaceta. (2010b, junio 29). *Decreto Ejecutivo número PCM-024-2010.*

La Gaceta No. 32,436, (primero). (2011). *La Gaceta No. 32,436*. Lunes 7 de febrero de 2011. Recuperado a partir de http://www.ccit.hn/libreria/reprohoras.pdf

Le Grand, J. (1991). *Equity and choice: an essay in economics and applied philosophy*. Routledge.

León-Beltran, L., Guerrero, B., y Salcedo-Albarán, E. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. L. J. Garay Salamanca - Segunda Edición - Bogotá, Colombia.

Lezama, F. (s. f.). *Hacia la inclusión a través de la Identificación*. PNUD.

Lindblom, C. E., y Goñi, E. Z. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*.

Mansilla, H. (2006). *Las transformaciones de las élites políticas en América Latina. Una visión inusual de la temática*. Revista de Ciencias Sociales, 90(1).

Marabotto Lugaro, J. A. (s. f.). *Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia*. Recuperado a partir de http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr16.pdf

Marqués, P. G. (2000). *Competencias básicas en la sociedad de la información. La alfabetización digital. Roles de los Estudiantes Hoy*. Recuperado a partir de http://peremarques.pangea.org/competen.htm

Martínez, J. (2006). *Capital humano y distribución del ingreso*. Escuela de Economía Internacional, Universidad Autónoma de Chihuahua. Recuperado a partir de http://www.dcsea.uqroo.mx/fwalla/Ponencias_Coloquio/ponencia%20Martinez%20Morales.pdf

Martínez, Rodrigo y Fernández, Andrés. (2009). *Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Meichsner, S. (2007). *El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu*. Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, (3), 1–22.

Méndez, J. (s. f.). *El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos*. Recuperado a partir de http://lcr-results.net/inclusion/files/Latinoa%.

Méndez, J. (2003). *Sociedad civil y calidad de la democracia*. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PRODDAL.

Mirador Electoral. (2009). *Informe elecciones primarias en Honduras 2008*. Tegucigalpa, Honduras.

Molina, E. (s. f.). *La medición de la equidad: marco conceptual*. Recuperado a partir de http://www.redeconomia.org.ve/documentos/emolina.doc

Mosca, G. (1923). *La Clase Política. Elementos de Ciencia Política* (traducción). Torino, Italia: Fratelli Bocca.

Muñoz-Repiso, M. (1999). *Calidad divino tesoro*. Crítica, 866, 22–25.

Nieto Montoya, S. (2011, agosto 8). *¿Por qué votan los electores?* Revista Noticias | Materia / Sociología - ¿Por qué votan los electores? Recuperado agosto 8, 2011, a partir de http://www.revista-noticias.com.ar/comun/nota.php?art=2675yed=1759

Nohlen, D. (2003). *Desafíos de la democracia contemporánea*. Justicia Electoral. México: TEPJF.

Ocampo, J. A. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. CEPAL.

OEA. (2007a). *Informe Final del Proyecto "Lineamientos y Buenas Prácticas para un Adecuado Acceso a la Justicia"*. Washington, DC: Organización de Estados Americanos.

OEA. (2007b). *Acceso a la justicia: llave para la gobernabilidad democrática.*

OEA/PNUD. (2010). *Nuestra Democracia* - FCE.

OPS. (2007a). *Propuesta del Plan Estratégico 2008-2012.*

OPS. (2007b). *La Salud en Las Américas.*

OPS. (2009a). *Perfil de los Sistemas de Salud-Honduras.*

OPS. (2009b). *Encuesta de diabetes, hipertensión y factores de riesgo de enfermedades crónicas*. OPS y Fundación Hondureña de Diabetes y Secretaria de Salud.

Ordaz, J. L. (2007). *México: capital humano e ingresos. Retornos a la educación, 1994-2005.* Estudios y Perspectivas. México D.F.: CEPAL México. Unidad Agrícola.

Organización Mundial de la Salud. (2004, Noviembre 25). *Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud* - Nota de la Secretaría. OMS.

Perdomo, R., y Díaz, M. (2011). *¿Quién paga los impuestos en Honduras?* Aportes para la construcción de una nación más justa. FOSDEH.

Pérez, J. A., y Nel-lo, M. (2003). *La participación ciudadana en la gestión municipal. El espacio latinoamericano: cambio económico y gestión urbana en la era de la globalización*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

PMA. (2007). *El Costo del Hambre - Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana*. Programa Mundial de Alimentos.

PNUD. (1990). *Definición y medición del desarrollo humano* (Informe sobre Desarrollo Humano 1990) (p. 385). Bogotá: PNUD. Tercer Mundo Editores.

PNUD. (1993). *Participación Popular. Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. España: Traducción CIDEAL.

PNUD. (1996). *Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano* (Informe de Desarrollo Humano 1996). Madrid, España: Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD. (2005). *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia*. PNUD Argentina. Recuperado a partir de: http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/01_Manual_de_Politicas_Justicia.pdf

PNUD. (2007). *Estrategia Equidad de Género*. PNUD Colombia. Recuperado a partir de http://www.cambioclimaticomacizo.org/descargar.php-id=2256.pdf

PNUD. (2010a). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 - Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano.*

PNUD. (2010b). *La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano* (Informe sobre Desarrollo Humano 2010). Edición del Vigésimo Aniversario (p. 247). Nueva York, USA: PNUD.

PNUD. (2010c). *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad* (Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010) (p. 208). Costa Rica: PNUD.

PNUD. (2011). *Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos* (Informe sobre Desarrollo Humano 2011) (p. 195). Nueva York, USA: PNUD.

PNUD Honduras. (1998). *Por un desarrollo incluyente* (Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 1998) (p. 234). Tegucigalpa D.C.: PNUD.

PNUD Honduras. (2006). *Hacia la expansión de la ciudadanía*. Informe sobre Desarrollo

Humano. Honduras 2006 (p. 257). San José, Costa Rica: PNUD.

PNUD Honduras. (2009). *De la exclusión social a la ciudadanía juvenil* (Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 2008/2009) (p. 439). San José, Costa Rica: PNUD.

PNUD Honduras. (2011). *Diagnóstico Obstáculos y barreras a la plena participación política de las mujeres* (p. 52). Tegucigalpa.

PNUD México. (2003). I*nforme sobre Desarrollo Humano México 2002* (Informe Nacional sobre Desarrollo Humano) (p. 146). México: PNUD.

PNUD México. (2011). *Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados* (Informe sobre Desarrollo Humano México 2011) (p. 256). México: PNUD.

Poder Judicial Costa Rica. (2007). *Compendio de Indicadores Judiciales, 2001-2005* (p. 67). San José, Costa Rica: Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística.

Poder Judicial de Nicaragua. (2011, agosto 9). *Facilitadores Judiciales*. Poder Judicial de Nicaragua -SERVICIO NACIONAL DE FACILITADORES JUDICIALES. Recuperado agosto 9, 2011, a partir de http://www.poderjudicial.gob.ni/facilitadores/

Popkin, M. (2007). *Acceso a la justicia, gobernabilidad democrática y sociedad civil*. En C. Cordovez (Ed.), Justicia. Un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado a partir de http://www.cejamericas.org/nexos/45/es/images/popkin-iadb-acceso-justicia.pdf

Portillo, R. (2005). *Informe sobre arbitraje*. USAID/Center for the Administration of Justice.

PRESANCA - OBSAN-R. (2008). *Consumo de Alimentos y Patrones Dietéticos de la Población de Honduras*. PRESECA y Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Puga, I., y Solís, P. (2010). *Estratificación y transmisión de la desigualdad en Chile y México. Un estudio empírico en perspectiva comparada*. Estudios de Movilidad Social en México. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Quiroz, A. (2011, agosto 9). Consultorio Jurídico UNAH. *Procesos de Investigación Jurídica. Metodología y técnicas de investigación*. Recuperado agosto 9, 2011, a partir de http://alfredoquiroz.wordpress.com/consultorio-juridico-gratuito/

Ravalion, M. (2004). *Growth, inequality and poverty: looking beyond averages. In Growth, Inequality and Poverty: Prospects for Pro-Poor Economic Development*, Anthony Shorrocks and Rolph van der Hoeven. eds. United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER). Oxford University Press.

Rawls, J. (1972). *A Theory of Justice*. Oxford University Press.

REDMICROH. (2011). *Comportamiento de la economía y sector microfinanciero en Honduras*, Serie No. 2, septiembre 2011. Recuperado a partir de www.redmicroh.org/images/stories/CESM/cesm.pdf

Rionda, L. M. (1996). *Élites y política en México: una revisión crítica*. Acta Universitaria, 6(2).

Roemer, J. E. (1995). *Un futuro para el socialismo.* Editorial Crítica, Madrid.

Rojas Álvarez, M. (s. f.). *Derecho de acceso a la Justicia*. Recuperado a partir de http://www.tribunalconstitucional.gob.bo/descargas/articulos/DAJ_MRA.pdf

Roque González, S. (2002). *La teoría de la justicia de Amartya Sen*. VIII Jornadas de Economía Crítica, Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Recuperado a partir de http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Bienestar/Roque%20Sergio%202.PDF

Sánchez, R. (2010). *Microfinanzas en Honduras.* Financiamiento del desarrollo (p. 69). Santiago de Chile: CEPAL.

Sanders, A., Ramírez, A., y Lilian, M. (2006). *Cadenas Agrícolas en Honduras - Desarrollo Socioeconómico y Ambiente* - Escuela Agrícola Panamericana, Zamorano. Zamorano.

Secretaría de Educación. (2010). *Guía Metodológica para la Enseñanza de la Alimentación y Nutrición - Área de Ciencias Naturales - Primer y Segundo Ciclo de Educación Básica*. Proyecto Educación Alimentaria y Nutricional en las Escuelas Primarias - TCP/HON/3101 (T) Programa Especial para la Seguridad Alimentaria GCP/HON/022/SPA.

Secretaría de Educación. (2011). *Informe nacional de rendimiento escolar 2010. Español y matemáticas. Primero a noveno grado.*

Secretaría de Educación. (s. f.). *Lista de Centros de Educación Básica*. Recuperado a partir de http://190.5.81.199/SEE/archivos_descargables.php

Secretaría de la Presidencia. (2010a). *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - 2010-2022.*

Secretaría de la Presidencia. (2010b). *Situación*

Actual de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Honduras a diciembre 2009 - Factores determinantes en el contexto político, económico y social.

Secretaria de la Presidencia. (2011). *Informe Anual 2010* - Programa Presidencial Salud, Educación y Nutrición «Bono 10,000». Recuperado a partir de http://www.sdp.gob.hn/sitio/descargas/bono10000/Informe%202010%20Bono%2010000.pdf

Secretaría de Salud. (2010). *Perfil de País. Objetivo de Desarrollo del Milenio no.4: Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años*. Programa de Atención Integral a la Niñez. Tegucigalpa.

Secretaría de Salud. (s. f.). *Política Nacional de Nutrición*. Recuperado a partir de http://www.bvs.hn/E/pdf/PoliticaNutricion.pdf

Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la Democracia y el Desarrollo de la Región*. Fundación Friedrich Ebert América Central. San José, Costa Rica.

SE-MIDEH. (2009). *Informe Nacional de Evaluación de los Aprendizajes 2008*. Honduras.

Sen, Amartya. (1992). *Inequality re-examined*. New York: Oxford University Press Inc.

Sen, Amartya. (1999). *Development as Freedom* (1.a ed.). Knopf.

Sen, Amartya. (2001). *La democracia como valor universal*. Revista Istor de Historia Universal, 1(4), 10–28.

Sen, Amartya. (2002a). *¿Qué impacto puede tener la ética?* En B. Kliksberg (Ed.), Etica y desarrollo. La relación marginada. Buenos Aires: El Ateneo.

Sen, Amartya. (2002b). *¿Por qué la equidad en salud?* Revista Panamericana de Salud Pública, 11 (5-6), 302–309.

Sen, Amartya. (2003). *Inequality Reexamined*. Oxford University Press.

Sen, Amartya. (2009). *The idea of justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Serna, M. (2006). *Las vías hacia el poder político. Bases sociales y carreras parlamentarias*. El Uruguay desde la sociología.

Serna, Miguel, y Bottinelli, E. (2009). *La composición de la élite política uruguaya: circulación y reconversión en democracia*. Latin American Studies Association.

Sinclair, P. A. (2011). *The political networks of Mexico and measuring centralization*. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 10, 26–35.

Sistema Nacional de Información Territorial. (2010). *Información Regional*. SEPLAN. Recuperado a partir de http://sinit.seplan.gob.hn/

Solimano, A. (2007). *Sobre la Reproducción de la Desigualdad en Chile: Concentración de Activos, Estructura Productiva y Matriz Institucional*. Documento de trabajo No. 1. Santiago de Chile: Centro Internacional de Globalización y Desarrollo.

Solimano, A. (2010, marzo 30). *Desigualdad Social en Chile*. La Columna de Andrés Solimano. Recuperado agosto 22, 2011, a partir de http://asolimano.blogspot.com/2010/03/desigualdad-social-en-chile.html

Soloaga, I., y Lara, G. (2007). *Evaluación del impacto de la migración sobre el cálculo del Índice de Desarrollo Humano en México* (p. 13). Presentado en Taller nacional sobre «Migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas», Ciudad de México: CEPAL / BID.

Solon, G. (2004). *«A Model of Intergenerational Mobility Variation over Time and Place»*, en M. Corak (Ed.) En: Generational Income Mobility in North America and Europe: Cambridge: Cambridge University Press.

Sommer, C. G. (2011, julio 12). *Acceso a la Justicia: El rol universitario en la exigibilidad de derechos.* Recuperado julio 12, 2011, a partir de http://www.cedha.org.ar/docs/doc132-spa.htm

Srinivasan, S. (2007). *No Democracy without Justice: Amartya Sen's unfinished business with the Capability Approach*. Journal of Human Development and Capabilities, 8(3), 457–480.

Stewart, F. (2002). *Horizontal inequalities: a neglected dimension of development* (Working Paper No. 81). QEH Working Paper Series. Oxford, UK: University of Oxford. Recuperado a partir de http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps81.pdf

Stokes, W. S. (1950). *Honduras: An Area Study in Government* (1.a ed.). University of Wisconsin Press.

Suprema Corte de Justicia de México. (2009). *Estructura y atribuciones de los tribunales y salas constitucionales de Iberoamérica: VII Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional*, Mérida, Yucatán, México, 2009.

Szwarcwald, C. L., Bastos, F. I., y Andrade, C. L. T. (2002). *Medidas de desigualdad en salud: la discusión de algunos aspectos metodológicos con una aplicación para la mortalidad neonatal en el Municipio de Rio de Janeiro*. Cadernos de Saúde Pública, 18 (4), 959–970.

Terzi, L. (2007). *The capability to be educates. Amartya Sens capability approach and social justice in education.*

Torche, F. (2005). *Unequal but fluid: social mobility in Chile in comparative perspective*. American Sociological Review, 70(3), 422.

Torche, F. (2010). *«Cambio y persistencia de la movilidad intergeneracional en México»*, en: Julio Serrano y Florencia Torch (Eds) *Movilidad Social en México: población, desarrollo y crecimiento.* Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Torres, R. M. (1996). *Formación docente: Clave de la reforma educativa*. UNESCO.

Tribunal Supremo Electoral. (2004). *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas*. Recuperado a partir de http://pdba.georgetown.edu/Parties/Honduras/Leyes/codigoelectoral.pdf

UAP. (2009). *Informe Ejecutivo: Funcionamiento y Resultados de los Juzgados de Paz Móviles*. Proyecto de Modernización del Poder Judicial Republica de Honduras. Poder Judicial de Honduras.

UMCE. (2008a). *Orientando hacia la excelencia: la busqueda de la calidad de la educación básica de los centros educativos públicos. Aprendizajes en Español y Matemáticas de alumnos de sexto grado, 2007. Informe Nacional.* (p. 59). Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

UMCE. (2008b). *Informe departamental de rendimiento academico. Ocotepeque, 2007. Españos y Matemáticas, sexto grado.* (p. 56). Honduras: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

UNAH. (2011). *Informe de los resultados de la PAA del 27 de marzo de 2011 y comparación con procesos anteriores*. Tegucigalpa, Honduras.

UNDESA. (2005). *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005*. UNDESA, New York, USA.

UNESCO. (1996). *La repetición escolar en la enseñanza primaria: una perspectiva global.*

UNESCO. (2006). *Compendio mundial de la educación, 2006: comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Instituto de Estadística.

Unidad Administradora de Proyectos (UAP). (2009). *Informe Ejecutivo: Funcionamiento y Resultados de los Juzgados de Paz Móviles*. Proyecto de Modernización del Poder Judicial Republica de Honduras. Tegucigalpa, Honduras: Poder Judicial de Honduras.

UNIFEM. (2010). *Apertura Económica, Género y Pobreza en el Istmo Centroamericano - Honduras*. UNIFEM.

Urcullo, G., y Bitrán, R. (s. f.). *Sinergias entre educación, salud y nutrición en Guatemala.*

Uriarte, E. (1997). *El análisis de las elites políticas en las democracias*. Revista de estudios políticos, 97, 249–275.

Vado, G. L. O. (2003). *Medio alternativos de resolución de conflictos: Mecanismos para accesar la justicia a la sociedad*. Centro de Estudios de Justicia de Las Americas.

Varela Llamas, R., Ocegueda Hernández, J. M., Castillo Ponce, R. A., y Huber Bernal, G. (2010). *Determinantes de los ingresos salariales en México: una perspectiva de capital humano.* Región y Sociedad, 22(49), 117–142.

Vega, R. C. (2003). *La Socialización de la Elite Parlamentaria en Chile: sitios de interacción social en la formación de los diputados de la*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Sociología.

Von Mises, L. (2011, agosto 22). *Desigualdad de riqueza e ingresos*. Recuperado agosto 22, 2011, a partir de http://www.taringa.net/posts/info/4759272/Desigualdad-de-riqueza-e-ingresos_-Por-L_-Von-Mises.html

Weber, M. (2010). *El político y el científico.* Madrid, España: Alianza Editorial.

Whitehead, M. (1991). *The concepts and principles of equity and health*. Health Promotion International, 6(3), 217.

Whitehead, M., y Dahlgren, G. (2010). *Conceptos y Principios de la lucha contra las desigualdades sociales en salud - Desarrollando el máximo potencial de salud para toda la población Parte 1*. WHO.

Wilkinson, R. G. (2005). *The Impact of Inequality: making sick societies healthier*. New Press, New York.

World Bank. (2005a). *Project Appraisal Document on a proposed credit*. Judicial Branch Modernization Project.

World Bank. (2005b). *World Development Report 2006 - Equity and Development*. World Bank.

World Bank. (2007). *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social* (1.a ed.). México: Banco Mundial.

World Health Organization. (2011). *World Health Statistics 2011* (p. 170). France: WHO.